

## La pollution du milieu marin

*A. Ch. Kiss\*)*

Dans le droit international de la mer qui évolue rapidement sous l'effet d'événements politiques et de progrès techniques, l'ensemble des règles concernant la pollution du milieu marin occupe une place spéciale: c'est un des secteurs où l'évolution est peut-être la plus rapide.

En fait, la protection internationale de l'environnement est elle-même une tâche dont l'importance s'est imposée dans les consciences à une époque relativement récente. Certes, depuis le début du siècle il existe des textes conventionnels relatifs à certains aspects de la protection de l'environnement, mais le problème n'a véritablement pris l'acuité et les dimensions que nous lui connaissons aujourd'hui qu'au cours des dix dernières années.

En ce qui concerne plus spécialement la pollution du milieu marin, malgré des tentatives remontant à 1926 et à 1935 on doit attendre 1954 pour qu'une réglementation internationale, très imparfaite et très partielle, voie le jour: c'est la Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, paraphée à Londres le 22 mai 1954 par 31 Etats <sup>1)</sup>. Par la suite, elle a été amendée à deux reprises, en 1962 et en 1969, afin de la rendre plus efficace.

---

\*) Directeur de recherche au C.N.R.S., Président du Conseil européen du droit de l'environnement.

<sup>1)</sup> Voir pour l'histoire de la réglementation internationale visant à la protection du milieu marin contre la pollution: A. di Bari, *International Legal Aspects of Marine Pollution* (Rome 1977), pp. 7-19 et 51-60; J. Ballenegger, *La pollution en droit international* (Genève 1975), pp. 75-154; A. Ch. Kiss, *Survey of Current Developments in International Environmental Law*, I.U.C.N. (Morges 1976), pp. 57-68; A. Ch. Kiss, *Récents traités régionaux concernant la pollution de la mer*, *Annuaire français de droit international* 1976, pp. 720-742; Gr. J. Timogenis, *Marine Pollution and the Third U.N. Conference on the Law of the Sea: The Emerging Regime of Marine Pollution* (London 1977), pp. 8-12.

Entre-temps, deux des Conventions adoptées par la Conférence de codification de 1958 (art. 24 de la Convention sur la haute mer et art. 5, al. 7 de la Convention sur le plateau continental) ont aussi apporté des dispositions concernant certains aspects de la protection de la mer contre la pollution. Toutefois, c'est après les premières grandes «marées noires», à partir de 1969, que des solutions sont véritablement recherchées contre la pollution du milieu marin, en particulier par l'élaboration d'une réglementation internationale. Les traités se succèdent. Dans un premier temps, deux conventions sont signées à Bruxelles le 29 novembre 1969, l'une sur la responsabilité civile pour les dommages dûs à la pollution par les hydrocarbures, l'autre admettant l'intervention en haute mer à l'encontre de navires battant pavillon étranger en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures. La première sera bientôt complétée par la signature, le 18 décembre 1971, également à Bruxelles, d'une convention portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dûs à la pollution par les hydrocarbures.

En 1972, la Déclaration et le Plan d'action adoptés par la Conférence de Stockholm sur l'environnement donnent un nouvel essor à la réglementation internationale: plusieurs des principes proclamés sont applicables à la protection du milieu marin et une série de recommandations est spécialement consacrée à ce problème (recommandations 86 à 96 du Plan d'action).

La même année 1972 voit l'élaboration d'une convention à portée universelle sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets, adoptée à la Conférence de Londres et ouverte à la signature le 29 décembre. Un an plus tard, également à Londres, une conférence convoquée par l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime approuve une autre convention universelle visant toutes les pollutions causées par les navires.

Le développement de la réglementation mondiale cherchant à prévenir ou tout au moins à réduire la pollution du milieu marin est accompagné, parfois inspiré et parfois complété par l'élaboration de réglementations internationales de portée régionale. La première convention régionale consacrée à un problème résultant de la pollution de la mer, signée à Bonn, le 9 juin 1969, établit le principe et les modalités d'une coopération entre huit Etats européens en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par les hydrocarbures. Un autre accord régional concernant le même problème est signé par quatre Etats scandinaves le 16 septembre 1971 à Copenhague. L'année suivante, en 1972, douze Etats européens

signent à Oslo une convention qui, pour la première fois, n'est pas consacrée au problème de la pollution par les hydrocarbures mais envisage un autre aspect de la pollution, non moins important: celle causée par l'immersion de déchets effectuée par les navires et les aéronefs. Cette convention ne concerne qu'une partie de l'Atlantique et de l'océan Arctique ainsi que leurs mers secondaires; pratiquement la même zone maritime sera couverte par une autre convention, signée également par des pays européens à Paris, le 4 juin 1974, tendant à prévenir la pollution marine d'origine tellurique. On peut ajouter à cette liste l'importante directive du Conseil des Communautés européennes relative à la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, du 4 mai 1976<sup>2)</sup>, qui concerne aussi bien les eaux intérieures et la mer territoriale des neuf Etats membres que les pollutions «telluriques» ayant leur origine sur leur territoire. Enfin, deux conventions régionales de caractère global — c'est-à-dire envisageant toutes les formes de pollution — ont une importance toute particulière, l'une signée à Helsinki le 22 mars 1974 concerne la mer Baltique, l'autre, ouverte à la signature le 16 février 1976, la mer Méditerranée.

Ainsi, lorsque la première session de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer s'est ouverte fin 1973 à New York, il existait déjà une masse considérable de textes conventionnels qui, par ailleurs, n'a fait que croître pendant les années ultérieures. En fait, il semble que sur le principe même de la préservation du milieu marin contre la pollution les opinions ne divergeaient pas beaucoup au sein de la Troisième Commission de la Conférence qui était chargée d'étudier ce problème en même temps que celui de la recherche scientifique et celui du transfert de technologie<sup>3)</sup>. Certes, la Conférence a connu des difficultés dans des questions telles que la pollution par les navires ou, surtout, les compétences respectives de l'Etat côtier, de l'Etat du pavillon et de l'Etat dans le port duquel un navire fait volontairement escale. En réalité, cette question de compétences se ramenait au fond même du problème: la détermination du statut juridique de zones jusque-là inconnues: la zone économique exclusive et la «Zone» internationale.

<sup>2)</sup> Journal officiel des Communautés européennes, n° L. 129/93 du 18. 5. 1976.

<sup>3)</sup> Voir l'histoire de la Conférence dans di Bari, pp. 62-86 et aussi: G.C. Mariani, New York 1976, Vers la formation d'un nouveau droit de la mer, Annuaire de droit maritime et aérien 1976, pp. 163-195; Timogenis, pp. 12-22. Voir Prill, *supra* pp. 801 et ss.

Le texte issu de ces discussions au terme de la sixième session tenue à New York entre le 23 mai et le 15 juillet 1977, appelé «Texte de négociation composite officieux» (ICNT)<sup>4)</sup> comporte toute une partie, la douzième, composée de onze sections réparties en 46 articles (arts. 193 à 238), consacrée à la «Protection et préservation du milieu marin». Les sections sont les suivantes:

- Section 1. — Dispositions générales
- Section 2. — Coopération mondiale et régionale
- Section 3. — Assistance technique
- Section 4. — Surveillance continue et évaluation écologique
- Section 5. — Réglementation internationale et législation nationale pour prévenir, réduire ou contrôler la pollution du milieu marin
- Section 6. — Application
- Section 7. — Garanties
- Section 8. — Banquises
- Section 9. — Responsabilité et obligations qui en découlent
- Section 10. — Immunité souveraine
- Section 11. — Obligations découlant d'autres conventions sur la protection et la préservation du milieu marin.

En réalité, malgré l'importance de ces dispositions, toute la problématique de la protection et de la préservation du milieu marin n'y est pas traitée: ici il s'agit essentiellement de pollutions. Les problèmes de l'équilibre biologique de la mer, qui en est inséparable, sont envisagés ailleurs, d'une façon assez fragmentaire. Par ailleurs, il existe aussi des dispositions relatives aux pollutions dans d'autres parties du texte consacrées, notamment, à la mer territoriale, aux détroits, etc.

La caractéristique la plus évidente de cet ensemble de dispositions est leur très grande complexité: plusieurs d'entre elles semblent se recouper, se compléter, tout en étant placées à des endroits différents. Nous nous proposons d'envisager dans la présente étude d'abord l'obligation générale qui découlerait du projet de Convention s'il est adopté, ensuite examiner les différentes méthodes par lesquelles le problème de la protection du milieu marin est abordé par l'ICNT, puis les compétences qu'exercent les Etats dans ce domaine, les procédures et les sanctions et enfin la coopération internationale qu'entend instaurer la convention à venir.

---

<sup>4)</sup> Document A/CONF. 62/WP 10 et voir aussi: *International Legal Materials*, septembre 1977, pp. 1099 et ss.

### 1. *Obligations générales des Etats*

L'obligation générale des Etats, résumée d'une façon lapidaire par l'art. 193 est de «protéger et de préserver le milieu marin». Cette obligation et les conséquences qui en découlent, précisées dans les arts. 195 à 235 sont logiquement suivies par l'art. 236 qui rappelle qu'il incombe aux Etats de veiller à l'accomplissement de leurs obligations internationales relatives à la protection et à la préservation du milieu marin et qu'ils sont responsables des dommages qui leur sont imputables du fait du non-respect de ces obligations.

En face de cette obligation se trouve rappelé le droit souverain des Etats d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement (art. 194). Cette opposition désormais classique, formulée pour la première fois au principe 21 de la Déclaration de Stockholm, en juin 1972, est cependant atténuée par la fin de l'art. 194: l'exploitation des ressources naturelles doit se faire conformément à l'obligation des Etats «de protéger et de préserver le milieu marin».

Il existe, pourtant, une exception générale, formulée d'ailleurs dans des termes malheureux. Aux termes de l'art. 237 «Les dispositions de la présente Convention relative à la pollution de l'environnement marin ne s'appliquent ni aux navires de guerre ou navires de guerre auxiliaires, ni aux autres navires ou aéronefs qui appartiennent à un Etat ou sont exploités par cet Etat tant que celui-ci les utilise exclusivement à des fins gouvernementales et non commerciales . . .».

On y ajoute, toutefois, que chaque Etat adopte des mesures appropriées «n'affectant pas les opérations ou la capacité opérationnelle des navires ou aéronefs» afin de «faire en sorte que ceux-ci agissent, autant que faire se peut, d'une manière compatible» avec la Convention.

Ces dispositions donnent l'impression qu'une confusion s'est produite entre règles de fond applicables aux navires et aux aéronefs d'Etat et règles attribuant compétence à certaines autorités pour appliquer ces règles. L'«immunité souveraine», pour rappeler l'intitulé de l'art. 237, est une règle de procédure et non point de fond. Les règles substantielles de droit s'appliquent en principe aux navires et aéronefs étrangers affectés à un service public; seulement en règle générale les autorités territoriales ne peuvent pas imposer et sanctionner leur application. Ainsi peut-on rappeler que les règles de navigation et de police de l'Etat territorial (auxquelles les règles concernant la pollution peuvent être assimilées à plus d'un égard) s'appliquent aux navires de guerre étrangers se trouvant dans les eaux intérieures; seulement les autorités de ce même Etat ne peuvent

pas imposer le respect de ces règles par la force ni en sanctionner la violation autrement qu'en sommant le navire de guerre étranger ayant commis une infraction de quitter les eaux intérieures ou en portant plainte auprès de l'Etat dont ils battent pavillon. Donc, si restriction générale il devait y avoir sur ce point, elle ne devrait concerner que les règles de police et de procédure, ainsi que l'application des sanctions, mais non point l'obligation des Etats de combattre la pollution marine. En effet, on ne voit pas très bien les raisons pour lesquelles les navires et aéronefs chargés d'un service public seraient exemptés du respect des dispositions relatives à la pollution de l'environnement marin.

En ce qui concerne le détail des obligations et des compétences qui découlent du «Texte de négociation composite officieux», on constate que les auteurs de ce document n'ont pas échappé à la difficulté, bien connue de tous ceux qui s'occupent de la protection de l'environnement, que cause la multiplicité des façons d'aborder le problème de la protection d'un milieu donné. En effet, les pollutions — et les mesures adoptées pour les combattre — peuvent être envisagées selon différentes méthodes: selon les matières polluantes (par exemple hydrocarbures), ou selon l'origine des pollutions (par exemple «tellurique», navires, aéronefs). On doit ajouter que la protection de l'environnement marin ne consiste pas seulement à lutter contre les pollutions, mais aussi à réduire ou à éliminer d'autres facteurs qui peuvent y provoquer des changements importants et nuisibles, comme l'introduction d'espèces vivantes dans un milieu déterminé (voir art. 197). Il conviendra donc de recenser ces différentes approches avant d'envisager les autres aspects des droits et des obligations des Etats telles que les prévoit l'ICNT.

## *2. Les différentes méthodes d'aborder le problème de la protection du milieu marin*

### *2.1. Lutte contre la pollution*

L'art. 195 donne quelques détails quant aux obligations des Etats: ceux-ci doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source. Toutes les sources de pollution sont ainsi visées et une première énumération (art. 195, al. 3) fait une distinction entre le déversement de substances toxiques, nuisibles et nocives, en particulier celles qui ne sont pas dégradables, et la pollution provenant des navires ou de toutes autres installations ou engins.

Les mesures visant les déversements doivent concerner tous déversements, quelle que soit leur source: tellurique, atmosphérique ou par immersion. On peut rappeler ici que le terme «immersion» a été défini à l'article premier comme comprenant tout rejet délibéré de déchets et autres matières à partir de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages placés en mer, ainsi que tout sabordage en mer de navires ou autres engins placés en mer. En sont exclus le rejet de déchets ou autres matières résultant ou provenant de l'exploitation normale de navires ou autres engins placés en mer ainsi que des aéronefs et d'autre part, le dépôt de matières à des fins autres que leur simple élimination.

Quant aux mesures à prendre pour limiter autant que possible la pollution provenant des navires, aéronefs et tous autres engins, elles visent en particulier celles qui sont destinées à prévenir les accidents et à faire face aux cas d'urgence, à assurer la sécurité des opérations en mer, à prévenir les rejets volontaires ou non et à réglementer la conception, la construction, l'équipement, le fonctionnement et la composition du personnel des navires, des installations ou engins utilisés pour l'exploration ou l'exploitation des ressources naturelles du fond des mers et de leur sous-sol et de toutes autres installations ou engins qui fonctionnent dans le milieu marin.

Cette première distinction est en partie recoupée par les dispositions regroupées dans une autre section comprenant les arts. 208 à 217. Sont énumérées ici les différentes catégories de pollution selon plusieurs critères: pollutions provenant d'activités déterminées (activités relatives aux fonds marins, arts. 209 et 210; immersion de déchets et autres matières, art. 211; navigation, art. 212) et pollutions transportées vers la mer par certains milieux (pollution «tellurique», art. 208; pollution provenant de l'atmosphère, art. 213). Certes, la méthode qui consiste à mélanger ainsi les critères dans une même énumération n'est pas exempte de tout reproche; elle n'en est pas moins courante<sup>5)</sup>. La situation est compliquée par la division en deux sections séparées des dispositions concernant d'une part la réglementation proprement dite qui doit être adoptée et d'autre part l'application des lois et règlements pris conformément à la Convention à conclure ou à toute autre réglementation internationale pertinente. Toutefois, ces dernières dispositions

---

<sup>5)</sup> Voir notamment, la Convention sur la protection de l'environnement marin dans la mer Baltique, signée le 22 mars 1974, arts. 5 à 10 et la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, signée à Barcelone le 12 février 1976, arts. 5 à 8.

ne prévoient que l'application des lois et règlements en ce qui concerne les sources de pollution tellurique (art. 214), la pollution résultant d'activités relatives aux fonds marins (arts. 215 et 216) et l'immersion de déchets (art. 217) sans parler de la pollution causée par la navigation ni de celle provenant de l'atmosphère.

L'examen de cet ensemble complexe permet de découvrir des parallélismes mais aussi des différences entre règles concernant les différentes catégories de pollutions.

a) En ce qui concerne les pollutions telluriques et celles résultant d'activités relatives aux fonds marins les dispositions sont presque identiques: les Etats adoptent des lois et règlements nationaux ainsi que toutes autres mesures nécessaires pour prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin provenant de ces sources. Ils s'efforcent d'harmoniser leurs politiques nationales au niveau régional approprié, mais ils établissent aussi à l'échelle mondiale et régionale des règles, des normes et des pratiques et procédures recommandées pour arriver à ce même objectif. Les arts. 214 et 215 tendent à assurer l'application de ces lois et règlements.

b) Les arts. 211 et 217 concernant l'immersion de déchets et autres matières sont comparables, mais ils ajoutent que les lois et règlements doivent garantir que des opérations d'immersion ne peuvent avoir lieu sans l'autorisation des autorités compétentes des Etats; par ailleurs les mesures nationales ne doivent pas être moins efficaces que les règles et normes admises à l'échelle mondiale. Ces différences s'expliquent en partie par l'existence d'un certain nombre de traités internationaux ou de dispositions conventionnelles visant les immersions<sup>6)</sup> et prévoyant des systèmes d'autorisation, alors que le droit conventionnel est moins développé pour les deux premières catégories.

c) La pollution par les navires constitue un cas à part (art. 212), sans doute à cause de l'existence de la Convention de Londres de 1973 mais aussi à cause de la nature du problème. En effet, l'article qui lui est consacré prévoit en premier lieu l'établissement de règles

---

<sup>6)</sup> Convention d'Oslo pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, du 15 février 1972; Convention de Londres sur la prévention de la pollution résultant de l'immersion des déchets et autres matières, du 29 décembre 1972; Convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique, du 22 mars 1974, art. 9 et annexes IV-VI; Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution, du 16 février 1976, art. 5 et protocole spécial.

et normes internationales visant à prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin par les navires (al. 1); — alors que dans les articles concernant les autres formes de pollution l'adoption de lois, règlements et autres mesures sur le plan national vient en première place. Par ailleurs, il est prévu que les règles et normes internationales peuvent être adaptées à des situations et problèmes spécifiques selon une procédure comportant des éléments internationaux mais aussi nationaux (al. 5).

Quant aux lois et règlements entièrement nationaux concernant la pollution marine par les navires, ils peuvent concerner aussi bien les navires battant pavillon de l'Etat ou immatriculés sur son territoire que ceux qui se trouvent dans sa mer territoriale (al. 2 et 3). Il est également prévu que les Etats côtiers peuvent promulguer pour leur zone économique des lois et règlements visant à prévenir, réduire et contrôler la pollution par les navires; ces lois et règlements doivent alors être conformes et donner effet à des règles et normes internationales généralement reconnues (al. 4).

Contrairement aux autres catégories de pollution, il n'y a pas de disposition spéciale concernant l'application des lois et règlements relatifs à la pollution par les navires.

d) La pollution provenant de l'atmosphère est également envisagée: c'est bien pour la première fois que cette forme de pollution est visée dans un texte concernant la pollution de la mer. L'art. 213 prévoit que les Etats ont l'obligation d'établir des lois et règlements nationaux et de prendre d'autres mesures nécessaires pour prévenir, réduire et contrôler cette forme de pollution aussi bien dans les limites de l'espace aérien sur lequel ils exercent leur souveraineté qu'à l'égard des navires ou aéronefs battant leur pavillon ou immatriculés sur leur territoire. Les Etats doivent aussi s'efforcer d'établir à l'échelle mondiale et régionale des règles, normes, pratiques et procédures recommandées pour prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin provenant de l'atmosphère. L'art. 223 tend à assurer l'application des règles internationales à l'intérieur des Etats.

Bien qu'il soit difficile de savoir quelles formes prendraient les règles concernant les pollutions atmosphériques et selon quelles méthodes elles s'attaqueraient à ce problème, il est à noter que cette disposition est la première dans son genre et même le premier principe de portée universelle à viser explicitement la pollution de l'air<sup>7)</sup>.

---

<sup>7)</sup> Voir Kiss, *Survey*, pp. 78-80.

## 2.2. Préservation des ressources biologiques de la mer

Un autre aspect de la protection du milieu marin est la préservation des ressources biologiques de la mer. Une contribution spéciale du présent volume étant consacrée au problème des pêcheries<sup>8)</sup>, nous n'approfondissons pas l'aspect de la préservation qui est directement liée à l'exploitation. S'il est bien évident que l'intérêt de toute future exploitation est d'éviter l'appauvrissement des fonds de pêche, c'est-à-dire de sauvegarder le milieu assurant la survie des espèces exploitées, cette tâche peut être envisagée selon des finalités différentes. Ces différences se retrouvent dans l'ICNT.

La nécessité de préserver les ressources biologiques de la mer est un principe réaffirmé parmi les règles qui composent le régime de la zone économique (arts. 56, al. b, 61, 63-68), de la haute mer (arts. 117, 119 et 120) et de la «Zone» (art. 145). C'est cette dernière disposition qui est la seule à embrasser toute la problématique dans son ensemble: elle prévoit que les mesures nécessaires sont prises en ce qui concerne les activités menées dans la «Zone» en vue d'assurer une protection efficace du milieu marin contre les effets nuisibles qui pourraient résulter de ces activités. En particulier il s'agit non seulement de prévenir la pollution et les autres risques pour le milieu marin, mais aussi toute perturbation de l'équilibre écologique du milieu marin. Il est aussi expressément prévu que doivent être protégées et conservées les ressources naturelles de la «Zone» et prévenus les dommages à la flore et à la faune marines (art. 145, a, b).

Les mesures prévues pour les espaces sous la juridiction des Etats sont plus fragmentaires. C'est peut-être encore l'art. 197 dont la portée est la plus générale: selon cette disposition les Etats prennent toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et contrôler l'introduction intentionnelle ou accidentelle dans une partie spécifique du milieu marin d'espèces étrangères ou nouvelles pouvant y provoquer des changements importants et nuisibles.

En ce qui concerne plus spécialement la zone économique, la finalité première des mesures envisagées par l'ICNT est d'assurer la continuité de l'exploitation (arts. 61, 63, 65-68). Tout au plus peut-on mentionner l'art. 64 concernant les grands migrateurs: leur conservation doit être assurée par la coopération directe entre Etats intéressés. Les

---

<sup>8)</sup> Voir Wolfrum, *supra* pp. 659 et ss.

arts. 117, 119 et 120 concernant la conservation des ressources biologiques de la haute mer sont encore plus directement branchés sur l'exploitation. Dans l'ensemble on peut dire que la conception globale qui aurait dû servir de base à toute la problématique de la protection du milieu marin, c'est-à-dire la nécessité de maintenir les équilibres écologiques, fait défaut à l'ICNT.

### 3. Rattachement des activités en milieu marin à des ordres juridiques étatiques

Si la coopération internationale et l'élaboration de règles et de normes internationales visant à assurer la protection du milieu marin jouent un grand rôle parmi les objectifs de l'ICNT, la pièce maîtresse de la construction juridique n'en reste pas moins l'intervention des Etats. On peut remarquer à ce sujet, par ailleurs, qu'il s'agit ici d'appliquer une méthode assez générale en matière de protection internationale de l'environnement: les Etats sont les premiers responsables de cette protection et même dans le cas où il existe des dispositions conventionnelles internationales leur imposant des obligations déterminées, la mise en œuvre de ces obligations nécessite le plus souvent l'intervention du législateur interne. En effet, la plupart des dispositions conventionnelles visant à la protection de l'environnement sont *non-self-executing*.

Dès lors, le problème fondamental est de savoir comment les différentes activités qui ont lieu en milieu marin sont rattachées à des ordres juridiques étatiques. En fait, les solutions sont multiples; le rattachement peut se faire soit selon des critères territoriaux, soit en application de la loi du pavillon — donc en se basant sur la compétence personnelle — soit même selon des éléments relativement nouveaux tels que les dommages causés ou le risque de dommage écologique, ou le fait que le navire supposé pollueur se trouve dans un port.

#### 3.1. Application de critères territoriaux

Un certain nombre de dispositions faisant appel à la compétence territoriale des Etats ont une portée large, visant en général les activités poursuivies dans les limites de la juridiction étatique sans faire une distinction entre les différentes zones. On peut citer, à titre d'exemple, l'art. 195, al. 2:

«Les Etats prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les activités poursuivies dans les limites de leur juridiction ou sous leur

contrôle soient menées de telle manière qu'elles ne causent pas de pollution qui porte préjudice à d'autres Etats et à leur environnement et à ce que la pollution due à des incidents survenus ou à des activités poursuivies dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne s'étende pas au-delà des limites dans lesquelles les Etats exercent des droits souverains conformément à la présente Convention».

De même, l'art. 197 prévoit que les Etats prennent toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin résultant de l'utilisation de techniques dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle. Aux termes de l'art. 209, les Etats côtiers promulguent des lois et règlements nationaux pour prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin résultant directement ou indirectement d'activités relatives aux fonds marins entreprises dans le cadre de leur juridiction. Enfin, on peut ajouter à ces exemples les arts. 213, al. 1er et 223, déjà plus spécifiques qui imposent aux Etats d'établir et d'appliquer des lois et des règlements visant à combattre la pollution du milieu marin provenant de l'atmosphère dans les limites de l'espace aérien sur lequel ils exercent leur souveraineté.

Toutefois, dans la plupart des cas le rattachement est précisé en fonction des différentes zones maritimes et de leur régime particulier.

### *3.1.1. Mer territoriale*

Conformément au droit international existant, la mer territoriale est soumise à la souveraineté de l'Etat côtier (art. 2). Il est donc normal que ce dernier y exerce les compétences nécessaires pour lutter contre la pollution.

Tout acte volontaire et grave de pollution contraire au projet de convention est considéré comme portant atteinte au bon ordre et à la sécurité de l'Etat côtier, et violant le droit de passage inoffensif (art. 19, al. 2, h). Aussi, l'Etat côtier peut-il adopter, en conformité avec les règles du droit international, des lois et règlements applicables au passage inoffensif dans sa mer territoriale et pouvant porter sur la préservation de l'environnement de l'Etat côtier et la prévention, la réduction et le contrôle de sa pollution (art. 21, al. 1, f). Par ailleurs, l'Etat peut prendre dans sa mer territoriale les mesures nécessaires pour empêcher tout passage qui n'est pas inoffensif (art. 25, al. 1) — donc il peut interdire le passage d'un navire qui polluerait ces eaux. En outre, les navires étrangers à propulsion nucléaire ainsi que les navires

transportant des substances radioactives ou autres substances de nature dangereuse ou nocive doivent remplir certaines conditions (art. 23) et peuvent être requis de n'emprunter que des couloirs de navigation prescrits par l'Etat côtier (art. 22, al. 2).

En ce qui concerne les différentes sortes de pollutions, l'immersion de déchets et autres matières et la pollution par les navires sont expressément visées par l'ICNT. Pour la première il est prévu qu'elle ne peut avoir lieu sans l'accord préalable exprès de l'Etat côtier qui a le droit de réglementer et de contrôler cette immersion, après avoir dûment consulté les autres Etats qui peuvent en subir des effets préjudiciables du fait de leur situation géographique (art. 211, al. 5). Par ailleurs, il incombera à l'Etat côtier d'appliquer dans sa mer territoriale les lois et règlements qui seront adoptés conformément au projet de convention que constitue l'ICNT (art. 217). Quant à la pollution par les navires, les Etats côtiers peuvent promulguer des lois et règlements nationaux pour la prévenir, réduire et contrôler; toutefois ces lois et règlements ne peuvent interrompre ou entraver le passage inoffensif des navires étrangers.

L'Etat côtier exerce aussi des pouvoirs de police. Plusieurs hypothèses sont envisagées par l'art. 221 à ce point de vue:

a) infraction aux lois et règlements relatifs à la pollution, commise dans la mer territoriale. Lorsque le navire à qui l'acte est imputé séjourne volontairement dans un port ou dans une installation terminale au large de l'Etat côtier, celui-ci peut lui intenter une action. Lorsque le navire accusé d'infraction se trouve dans la mer territoriale, l'Etat côtier peut procéder à l'inspection matérielle du navire pour ce qui a trait à l'infraction et, lorsque les éléments de preuve le justifient, il peut faire entreprendre une action judiciaire, pouvant comporter la saisie du navire.

b) infraction commise dans la zone économique exclusive aux règles et normes internationales ou aux lois et règlements nationaux établis conformément à ces règles ou leur donnant effet. Lorsque le navire soupçonné d'une telle infraction navigue dans la mer territoriale, l'Etat côtier peut lui demander des renseignements concernant son identité et son port d'immatriculation, son dernier et son prochain port d'escale ainsi que les autres renseignements nécessaires pour établir si une infraction a été commise. Le navire doit faire droit à ces demandes de renseignements. Lorsque l'infraction a entraîné des réjets importants et une pollution notable du milieu marin, l'Etat côtier peut procéder à une inspection matérielle du navire si celui-ci n'a pas donné les renseignements nécessaires, et, le cas échéant, il peut engager des poursuites.

Néanmoins, dans certains cas le navire peut être autorisé à poursuivre sa route moyennant le versement d'une caution.

### 3.1.2. Zone contiguë

Rien ne semble indiquer que des compétences spéciales ont été reconnues à l'Etat côtier en ce qui concerne la pollution de la zone contiguë: l'art. 33 consacré à cette zone ne prévoit que les contraventions aux lois de police douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration.

### 3.1.3. Détroits<sup>9)</sup>

Si tous les navires et aéronefs jouissent du droit de passage en transit dans les détroits servant à la navigation internationale entre une zone de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre zone de la haute mer ou une zone économique exclusive, les Etats riverains peuvent établir des lois et des règlements relatifs au passage concernant la prévention, la réduction et le contrôle de la pollution, en donnant effet aux règlements internationaux applicables au rejet d'hydrocarbures, de résidus d'hydrocarbures et d'autres substances nocives dans le détroit (art. 42, al. 1, b). Les navires en transit doivent se conformer aux règlements, procédures et pratiques internationaux généralement acceptés en ce qui concerne la prévention, la réduction et le contrôle de la pollution (art. 39, al. 2, b). Si un navire étranger enfreint les lois et règlements ainsi applicables, causant ou menaçant de causer des dommages importants à l'environnement marin des détroits, les Etats riverains peuvent prendre des mesures de police appropriées (art. 234). Par ailleurs, les Etats riverains et les Etats utilisateurs de détroits devraient, par voie d'accord, coopérer entre eux pour prévenir, réduire et contrôler la pollution causée par les navires (art. 43).

### 3.1.4. Zone économique exclusive<sup>10)</sup>

Dans la zone économique exclusive l'Etat côtier a des droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles, biologiques, ou non biologiques, du fond des mers et

---

<sup>9)</sup> Voir Platzöder, *supra* pp. 710 et ss.

<sup>10)</sup> Voir Gündling, *supra* pp. 616 et ss.

de son sous-sol et des eaux susjacentes. Il a aussi juridiction en ce qui concerne la préservation du milieu marin et les «autres droits et obligations» prévus par l'ICNT. Il semble bien que ces «autres droits et obligations» comprennent ceux qui ont trait à la pollution (art. 56, al. 1). Ces compétences s'étendent aux banquises comprises dans les limites de la zone économique exclusive, en ce qui concerne spécialement la pollution marine causée par des navires (art. 235). Les autres Etats qui peuvent avoir certaines activités dans la zone économique exclusive doivent dûment tenir compte des droits et des obligations de l'Etat côtier (art. 58).

Quant à la pollution en particulier, l'ICNT en vise deux formes:

— l'immersion de déchets et autres matières dans la zone économique exclusive ne peut avoir lieu sans l'accord préalable exprès de l'Etat côtier, qui a le droit d'autoriser, de réglementer et de contrôler cette immersion, après avoir dûment consulté les autres Etats qui peuvent en subir les effets préjudiciables du fait de leur situation géographique (art. 211, al. 5). L'Etat côtier devra appliquer à ces immersions les lois et règlements qui ont été ou seront adoptés conformément au projet de convention ainsi qu'à toutes règles et normes internationales;

— la pollution par les navires: les Etats côtiers peuvent promulguer pour leur zone économique des lois et règlements visant à prévenir, réduire et contrôler la pollution qui sont conformes et donnent effet aux règles et normes internationales en vigueur (art. 212, al. 4).

Les pouvoirs de police de l'Etat côtier sont précisés par plusieurs dispositions. D'une façon générale, l'art. 73 déclare que dans l'exercice de ses droits souverains d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques de la zone économique exclusive, l'Etat côtier peut prendre toutes mesures, y compris l'arraisonnement, l'inspection, la saisie et les poursuites judiciaires qu'il juge nécessaires pour veiller au respect des lois et règlements qu'il aura édictés conformément au projet de convention.

En pratique, plusieurs hypothèses sont prévues, tout comme pour la mer territoriale, mais selon des critères différents. Ici il s'agit toujours, en effet, d'infractions commises dans la zone économique; ce qui change c'est la nature des règles qui ont été violées.

a) Violation des règles et normes internationales pertinentes en vue de prévenir, réduire ou contrôler la pollution par des navires ou des lois et règlements nationaux établis conformément ou donnant effet aux dites règles et normes internationales. Lorsqu'un Etat a des motifs sérieux de penser qu'un navire naviguant dans sa zone économique exclusive a enfreint de telles règles, il peut

demander au navire de fournir des renseignements concernant son identité et son port d'immatriculation, son dernier et son prochain port d'escale ainsi que les autres renseignements pertinents nécessaires pour établir si une infraction a été commise (art. 221, al. 3). Lorsque cette infraction a entraîné des rejets importants et une pollution notable du milieu marin, cet Etat peut procéder à une inspection matérielle du navire concernant les questions liées à l'infraction si le navire a refusé de donner des renseignements corrects (art. 221, al. 5). Au cas où l'infraction a entraîné des rejets qui ont causé ou risquent de causer des dommages importants au littoral ou aux intérêts de l'Etat côtier ou aux ressources de la zone économique exclusive, cet Etat peut engager des poursuites conformément à ses lois (art. 221, al. 6).

b) Infraction aux lois et règlements à établir conformément à la Convention ou aux règles et normes internationales ou nationales applicables visant à prévenir, réduire et contrôler la pollution causée par des navires. L'Etat côtier peut faire intenter une action pour toute infraction reprochée à un navire lorsque ce navire séjourne volontairement dans un port ou dans une installation terminale au large de cet Etat (art. 221, al. 1).

### *3.1.5. Plateau continental*

Seules les dispositions concernant l'immersion de déchets et autres matières mentionnent explicitement le plateau continental (art. 211) — alors que l'on se serait attendu à en trouver mention aussi dans celles ayant trait à la pollution résultant d'activités relatives aux fonds marins (art. 209). Ces dernières envisagent la pollution du milieu marin résultant directement ou indirectement d'activités relatives aux fonds marins entreprises dans le cadre de la juridiction des Etats en général. Dans les deux cas les Etats côtiers doivent promulguer des lois et règlements nationaux pour prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin. En ce qui concerne spécialement l'immersion de déchets, il est prévu qu'elle ne peut pas avoir lieu sans l'accord préalable exprès de l'Etat côtier qui a le droit d'autoriser, de réglementer et de contrôler cette immersion, après avoir dûment consulté les autres Etats qui peuvent en subir des effets préjudiciables du fait de leur situation géographique (art. 211, al. 5). Ailleurs il est affirmé que les lois et règlements à adopter conformément à la Convention à intervenir ainsi que les règles et normes internationales pertinentes sont appliquées par l'Etat côtier pour ce qui est de l'immersion de déchets sur son plateau continental (art. 217, al. 1, a).

### 3.1.6. La «Zone»

Il a été mentionné plus haut qu'un article est spécialement consacré à la protection du milieu marin dans la «Zone». En vue d'assurer efficacement cette protection, l'«Autorité» doit adopter les règles, règlements et procédures appropriés destinés notamment à prévenir la pollution, la contamination et les autres risques pour le milieu marin, y compris le littoral, ainsi que toute perturbation de l'équilibre écologique du milieu marin et à protéger et conserver les ressources naturelles de la «Zone» et prévenir les dommages à la flore et à la faune marine (art. 145). Plus loin il est dit que les règles, normes et pratiques et procédures recommandées sur le plan international sont réexaminées de temps à autre selon les besoins (art. 210, al. 1). Les Etats prendront les mesures nécessaires pour assurer l'application de ces règles non plus en vertu de leur compétence territoriale, mais en vertu de leur compétence personnelle, c'est-à-dire en application de la loi du pavillon (art. 210, al. 2).

### 3.1.7. Haute-mer

Bien évidemment, aucun Etat ne peut exercer de compétences territoriales sur la haute-mer: les obligations qu'il y assume ne peuvent être accomplies que sur la base de la compétence personnelle, autrement dit en application de la loi du pavillon (arts. 212, al. 2, 218) ou, tout au plus à l'encontre des navires séjournant volontairement dans un port (art. 219). Il n'existe qu'une seule méthode de rattachement de type territorial: l'intervention en cas de pollution à la suite d'un accident maritime. En effet, ce droit reconnu dès 1969<sup>11)</sup> est consacré par l'ICNT: en vertu de l'art. 222 aucune disposition du chapitre concernant la pollution ne porte atteinte au droit qu'ont les Etats de prendre des mesures, conformément au droit international, au-delà des limites de la mer territoriale pour protéger les côtes ou des intérêts connexes, y compris la pêche, d'un danger grave et imminent de pollution ou d'une menace de pollution résultant d'un accident maritime ou d'actes liés à tel accident. La seule restriction est que les mesures prises doivent être proportionnelles aux dommages réels ou aux dommages dont ces Etats sont menacés.

<sup>11)</sup> Convention de Bruxelles sur l'intervention en haute mer à l'encontre de navires battant pavillon étranger en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, du 29 novembre 1969.

On peut ajouter, par contre, qu'une obligation générale existe pour tous les Etats d'adopter ou de coopérer avec d'autres Etats pour adopter telles mesures applicables à leurs ressortissants respectifs qui pourront être nécessaires pour la conservation des ressources biologiques de la haute mer (art. 117). Ils doivent aussi coopérer pour gérer et conserver les ressources biologiques dans les zones de haute mer (art. 118).

### 3.2. Compétences de l'Etat du pavillon

A côté des compétences fondées sur des critères territoriaux, le rattachement à un ordre juridique étatique par le pavillon que bat le navire joue un important rôle dans la lutte contre la pollution des milieux marins.

C'est l'art. 218 qui énonce la règle générale. Les Etats doivent veiller à ce que les navires battant leur pavillon ou les navires immatriculés sur leur territoire respectent les règles et normes internationales pertinentes ainsi que leurs lois et règlements à établir conformément à la Convention en préparation, en vue de prévenir, réduire et contrôler la pollution de l'environnement marin. Au besoin, les mesures législatives, administratives et autres nécessaires à l'application de ces règles doivent être adoptées. Tous ces règles, normes, lois et règlements doivent être effectivement appliqués, «quel que soit le lieu où l'infraction a été commise».

On remarquera l'importance de ces derniers mots: ils impliquent que dans certains cas deux voire trois autorités nationales peuvent être compétentes pour imposer le respect des règles applicables: celles de l'Etat du pavillon, celles de l'Etat côtier et celles de l'Etat du port où mouille volontairement un navire étranger. En fait, on peut imaginer l'hypothèse d'un pétrolier soviétique ayant causé des dommages ou des risques de pollution dans les eaux territoriales britanniques qui menacent les côtes françaises et faisant volontairement escale dans un port français: les autorités soviétiques, Etat du pavillon, britanniques, Etat territorialement compétent et françaises, Etat du port ayant subi des dommages, seraient également compétentes. Plus loin, en envisageant la procédure applicable aux infractions, nous examinerons les solutions qui se dégagent de l'ICNT en vue de résoudre ces conflits de compétence.

En tout état de cause, si un navire commet une infraction aux règles et normes internationales en vigueur, l'Etat du pavillon doit faire procéder à une enquête et, le cas échéant, doit faire intenter une action pour l'infraction présumée, quel que soit le lieu où l'infraction a été commise

ou bien le lieu où la pollution résultant de l'infraction s'est manifestée ou a été constatée (art. 218, al. 4). En menant l'enquête, l'Etat du pavillon peut demander l'assistance de tout autre Etat (art. 218, al. 5).

Des dispositions spéciales sont consacrées à la prévention de la pollution et imposent des règles concernant la conception, la construction, l'équipement et la composition du personnel des navires: les navires ne doivent pas être autorisés à quitter les ports de l'Etat de pavillon ou d'immatriculation s'ils ne s'y sont pas conformés (art. 218, al. 2). Des certificats attestant que ces règles ont été respectées et, le cas échéant, que des inspections périodiques ont été faites, peuvent leur être délivrés: les autres Etats doivent accepter ces certificats comme preuve de l'état du navire au même titre que les certificats délivrés par eux-mêmes (art. 218, al. 3).

Quelques dispositions concernent les compétences de l'Etat du pavillon en face de catégories déterminées de pollution. En ce qui concerne l'immersion des déchets, il est expressément déclaré que les règles internationales adoptées en vue de prévenir, réduire et contrôler cette sorte de pollution doivent être appliquées, notamment par l'Etat du pavillon, pour ce qui est des navires et aéronefs immatriculés sur son territoire ou battant son pavillon (ce qui n'exclut nullement la compétence, également affirmée d'une façon explicite, de l'Etat côtier pour ce qui est de l'immersion de déchets dans les limites de sa mer territoriale ou de sa zone économique exclusive ou sur son plateau continental [art. 217]). Quant à la pollution par des navires, l'art. 212, al. 2 déclare que les Etats doivent promulguer des lois et règlements pour prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin par les navires battant leur pavillon ou immatriculés sur leur territoire. Il y est ajouté que ces lois et règlements doivent être au moins aussi efficaces que les règles et normes internationales généralement reconnues. Enfin, d'une façon un peu inattendue, quoique parfaitement justifiable, l'art. 213 consacré à la pollution provenant de l'atmosphère met à la charge des Etats d'établir des lois et règlements nationaux à l'égard des navires ou aéronefs battant leur pavillon ou immatriculés sur leur territoire pour prévenir, réduire et contrôler la pollution du milieu marin provenant de l'air.

### 3.3. Pouvoirs de police de l'Etat du port

Un élément de rattachement relativement nouveau est la compétence de police reconnue à l'Etat du port où séjourne un navire soupçonné

d'avoir commis des actes de pollution. Pour atténuer la portée de cette innovation, il est souligné dans tous les cas que cette compétence ne saurait jouer que lorsqu'il s'agit de séjour volontaire du navire — les cas où le navire aurait été contraint pour une raison ou une autre de gagner ce port sont donc exclus.

Les pouvoirs de police de l'Etat du port peuvent être exercés dans six hypothèses différentes.

a) Infraction aux règles, normes, lois et règlements internationaux ou nationaux visant à prévenir, réduire et contrôler la pollution causée par les navires, lorsque l'infraction a été commise dans la mer territoriale ou la zone économique exclusive de l'Etat du port (art. 221, al. 1).

b) Infraction commise dans les eaux intérieures, la mer territoriale ou la zone économique exclusive d'un autre Etat lorsque cette infraction cause ou risque de causer la pollution des eaux intérieures, de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive de l'Etat du port (art. 219, al. 2).

c) Violation de règles et normes internationales lorsque l'infraction a été commise «au large» (c'est-à-dire à l'extérieur) des eaux intérieures, de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive de l'Etat du port (le texte anglais ne laisse aucun doute à cet égard: "outside the internal waters, territorial sea, or exclusive economic zone of that State"). L'Etat du port peut alors procéder à une enquête et, lorsque les éléments de preuve le justifient, faire intenter une action pour tout rejet auquel ce navire a procédé en violation des règles et normes internationales applicables (art. 219, al. 1).

d) Demande d'un autre Etat concernant une enquête sur des rejets constituant une infraction aux règles et normes internationales. Cette demande peut être faite par

— l'Etat dans les eaux intérieures, la mer territoriale ou la zone économique duquel l'infraction a été commise: l'Etat du port doit alors s'efforcer de faire droit à cette demande. Les résultats de l'enquête sont transmis sur sa demande à l'Etat côtier. Ce dernier peut demander aussi la suspension de toute action intentée par l'Etat du port; les éléments de preuve et le dossier de l'affaire ainsi que toute caution déposée auprès des autorités de l'Etat du port sont alors transférés à l'Etat côtier et les poursuites engagées dans l'Etat du port sont arrêtées (art. 219, al. 2-4).

— l'Etat du pavillon, quel que soit le lieu où l'infraction a été commise (art. 219, al. 3). Les résultats de l'enquête effectuée par l'Etat du port lui sont transmis (art. 219, al. 4), mais rien ne prévoit la suite pouvant être donnée à l'affaire.

— l'Etat qui a subi ou risque de subir des dommages en raison des rejets constituant une infraction (art. 219, al. 2). L'Etat du port doit également s'efforcer de faire droit à cette demande et faire une enquête. Il est à remarquer que sur ce point aussi la version anglaise de l'ICNT est bien plus claire que le texte français ("discharge violations of international rules and standards . . . believed to have occurred in, caused, or threaten damage to the internal waters, territorial sea or exclusive economic zone of the State making such a request . . ."). On peut supposer qu'ici aussi les résultats de l'enquête doivent être transmis à l'Etat côtier sur sa demande (art. 219, al. 4).

e) Infraction aux règles et normes internationales applicables concernant la navigabilité des navires et risque de ce fait de causer des dommages au milieu marin. L'Etat du port peut dans ce cas, sur demande ou de sa propre initiative, prendre des mesures administratives pour empêcher le navire en état d'infraction d'appareiller. Le navire peut alors être autorisé à se rendre seulement au chantier de réparation approprié le plus proche puis, dès que les réparations nécessaires ont été faites, à poursuivre sa route (art. 220).

f) Chargement de déchets ou d'autres matières en vue de leur immersion dans la mer. Tout Etat doit appliquer les lois et règlements à adopter conformément à la Convention ainsi que les règles et normes internationales existantes en vue de prévenir, réduire et contrôler la pollution de l'environnement marin résultant de l'immersion de déchets pour ce qui est du chargement de déchets ou d'autres matières à l'intérieur de son territoire ou dans ses installations terminales au large (art. 217).

#### *4. Procédure et sanctions*

Une section spéciale de la douzième partie de l'ICNT relative à la protection et à la préservation du milieu marin est consacrée à des questions de procédure: il est assez caractéristique qu'elle porte le titre de "Garanties". Plusieurs points méritent d'être soulignés.

##### 4.1. Compétences concurrentes de deux ou trois Etats

C'est l'art. 229, intitulé «suspension et restrictions en cas de poursuites» qui régit essentiellement les conflits entre compétences de police de l'Etat du pavillon, de l'Etat côtier et de l'Etat du port dont il a été fait mention plus haut, en envisageant les compétences de l'Etat du pavillon.

En fait, il convient d'ajouter à ces dispositions celles de l'art 218, al. 6 et 7 et de l'art. 232.

La situation paraît être la suivante dans son ensemble:

a) L'Etat du pavillon peut adopter toutes mesures, y compris le droit d'engager l'action pénale, conformément à ses lois, sans tenir compte des poursuites précédemment engagées par un autre Etat (art. 229, al. 3).

b) L'Etat côtier ou l'Etat du port peuvent adresser une demande écrite à l'Etat du pavillon lui demandant d'enquêter sur une infraction donnée: l'Etat du pavillon doit alors faire l'enquête et, s'il y a lieu, saisir sans retard ses autorités compétentes aux fins de poursuite (art. 218, al. 6). Il doit aussi informer l'Etat demandeur de l'action entreprise et de ses résultats (art. 218, al. 7).

c) L'Etat côtier a compétence concurrente avec l'Etat du pavillon lorsqu'il s'agit d'infractions commises dans sa mer territoriale ou dans sa zone économique exclusive et que le navire séjourne dans un de ses ports ou dans sa mer territoriale (art. 221). Cette compétence concurrente existe aussi lorsque l'Etat côtier a des motifs sérieux de penser qu'un navire naviguant dans sa zone économique exclusive a commis une infraction flagrante aux règles internationales ayant entraîné des rejets qui ont causé ou risquent de causer des dommages importants à son littoral ou à ses intérêts côtiers (art. 221, al. 6). Si l'Etat côtier a pris des mesures à l'encontre d'un navire étranger il doit en aviser l'Etat du pavillon et lui soumettre tous les rapports officiels concernant ces mesures (art. 232). Toutefois, lorsqu'il s'agit d'infractions commises dans la mer territoriale, l'Etat côtier n'est tenu à ces obligations qu'en ce qui concerne les mesures prises dans le cadre de poursuites (art. 232).

d) L'Etat du port a compétence concurrente avec l'Etat du pavillon lorsqu'une infraction à une règle internationale a été commise au large des eaux intérieures ou de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive de cet Etat (art. 219, al. 1). Toutefois, aux termes de l'art. 228, al. 1, les poursuites engagées par l'Etat du port doivent être suspendues lorsque l'Etat du pavillon engage des poursuites du chef de la même infraction, dans les six mois suivant la mise en mouvement de la première action. Il n'en est autrement que si l'action porte sur un cas de dommage grave causé à l'Etat côtier ou que l'Etat du pavillon ait à plusieurs reprises manqué à son obligation d'appliquer efficacement les règles et normes internationales en vigueur aux infractions commises par ses navires. Lorsque le jugement a été

rendu dans l'Etat du pavillon, il est mis fin définitivement aux poursuites suspendues.

e) Cette règle de suspension des poursuites semble également s'appliquer aux actions entamées par l'Etat côtier pour des infractions commises dans sa zone économique.

Dans l'ensemble on peut conclure que les conflits de compétence sont le plus souvent résolus en faveur de l'Etat du pavillon, sauf pour les infractions commises dans la mer territoriale d'un autre Etat.

#### 4.2. Exercice des pouvoirs de police

Les arts. 225 à 228 de l'ICNT cherchent à donner des garanties quant à l'exercice des pouvoirs de police. En premier lieu, seuls les fonctionnaires, navires de guerre ou avions militaires, ou autres navires ou aéronefs portant des signes indiquant ostensiblement qu'ils sont affectés à un service public et qui sont autorisés à cet effet, peuvent exercer des pouvoirs de police à l'encontre des navires étrangers (art. 225). Deuxièmement, ces pouvoirs doivent être exercés à l'encontre de navires étrangers de telle façon que la sécurité de la navigation ne soit pas mise en danger; les navires ne doivent pas courir de risque, ni conduits à un port ou à un lieu d'ancrage dangereux; il ne doit pas y avoir non plus de risque excessif pour le milieu marin (art. 226).

Il est également stipulé que les Etats ne peuvent retenir un navire étranger plus longtemps qu'il n'est indispensable aux fins de l'enquête (art. 227).

Enfin, les navires étrangers ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination de fait ou de droit (art. 228).

#### 4.3. Prescription de l'action

Aux termes de l'art. 119, al. 2 aucune action pénale ne peut être engagée contre des navires étrangers après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date à laquelle l'infraction a été commise.

#### 4.4. Sanctions

A plusieurs reprises l'ICNT envisage les sanctions contre les auteurs d'infractions aux règles concernant la pollution. En ce qui concerne celles que l'Etat de pavillon doit appliquer à ses propres navires, l'art. 218, al. 8 déclare qu'elles doivent être, par leur rigueur, de nature à décourager

les contrevenants, quel que soit le lieu où l'infraction a été commise.

En ce qui concerne les navires étrangers, c'est, au contraire, une certaine limitation de la rigueur qui est recherchée. Il est en effet prévu que seules des peines pécuniaires peuvent être imposées pour des infractions commises par des navires étrangers au-delà des eaux intérieures.

#### 4.5. Dommages aux tiers

Si, par principe, l'ICNT n'affecte aucunement l'exercice de l'action civile en cas de pertes ou de dommages résultant de la pollution de l'environnement marin (art. 230), les Etats doivent veiller à ce que leur système judiciaire offre des voies de recours permettant d'obtenir promptement une indemnisation suffisante ou toute autre réparation pour les dommages résultant de la pollution du milieu marin par des personnes physiques ou morales relevant de leur juridiction (art. 236).

#### 4.6. Responsabilité des Etats

Les Etats sont responsables des pertes ou dommages qui leur sont imputables à la suite de mesures de police illicites ou allant au-delà de celles qui étaient raisonnablement nécessaires, eu égard aux renseignements disponibles. Ils doivent prévoir des voies de recours devant leurs tribunaux pour les actions fondées sur ces pertes ou dommages (art. 233).

### 5. *Coopération internationale*

Un des volets les plus importants du régime que prévoit l'ICNT est l'organisation de la coopération entre Etats en vue de protéger et de préserver le milieu marin.

Le principe en est énoncé à l'art. 198: les Etats devront coopérer à l'échelon mondial et le cas échéant à l'échelon régional, directement ou par l'intermédiaire d'organisations internationales compétentes, mondiales — on pense à l'O.M.C.I., à la F.A.O. et surtout au Programme des Nations Unies pour l'Environnement — ou régionales — qui pourraient être l'O.C.D.E. ou les Communautés européennes — à la formulation et à l'élaboration sur le plan international de règles, normes et pratiques et procédures recommandées conformes à la Convention à intervenir pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales.

L'ICNT prévoit explicitement un certain nombre de domaines dans lesquels cette coopération doit se réaliser:

### 5.1. Etudes et recherche

Les Etats doivent coopérer afin de promouvoir des études, d'entreprendre des programmes de recherche et d'encourager l'échange des renseignements et des données recueillis sur la pollution du milieu marin. Les programmes de recherche régionaux et internationaux portant sur la nature et l'ampleur de la pollution, sa propagation, ses effets et les remèdes à y apporter doivent être encouragés (art. 201).

Dans l'ensemble, par ailleurs, toute activité de recherche scientifique marine doit être conduite en conformité avec les dispositions de la Convention à intervenir visant à préserver le milieu marin (art. 241 b).

Un des aboutissements des recherches envisagées doit être l'établissement des critères scientifiques appropriés permettant de formuler et d'élaborer des règles, normes et pratiques et procédures à recommander concernant la prévention de la pollution du milieu marin (art. 202). Ainsi est mise en lumière la chaîne de solidarité qui doit unir les différentes disciplines engagées dans la lutte pour la préservation de l'environnement et qui doit arriver dans une forte proportion des cas à l'élaboration de règles juridiques.

### 5.2. Assistance aux pays en voie de développement

Il est bien évident que la préservation du milieu marin nécessite des connaissances et des équipements scientifiques et techniques qui ne sont pas à la portée de tous les Etats du monde. Aussi l'art. 203 prévoit-il des programmes d'assistance dans ce domaine, comprenant, notamment, la formation du personnel scientifique et technique, la participation de ce personnel à des programmes internationaux significatifs, la fourniture de matériel, le développement de la capacité des pays en voie de développement à fabriquer eux-mêmes ce matériel et enfin le développement des moyens matériels et autres en ce qui concerne les programmes de recherche, de surveillance, d'enseignement, etc. Les pays en voie de développement doivent être assistés aussi dans l'établissement d'évaluations écologiques; ils doivent également être aidés lorsque des accidents majeurs de pollution se produisent, afin d'en réduire les effets autant que possible. Dans cette perspective, la priorité est reconnue aux pays en voie de développement en ce qui concerne la répartition des fonds et des moyens d'assistance

technique appropriés des organisations internationales ainsi que l'utilisation de leurs services spécialisés (art. 204).

### 5.3. Conservation des ressources biologiques

C'est la section 2 de l'ICNT qui énonce quelques principes fort importants concernant la coopération des Etats dans le domaine qui complète celui de la protection contre les pollutions: la conservation des ressources biologiques de la haute-mer. Tous les Etats sont tenus de coopérer avec d'autres Etats pour adopter les mesures pouvant être nécessaires pour la conservation de ces ressources (art. 117) et cette coopération doit s'étendre à la gestion des ressources biologiques (art. 118). L'ICNT rejoint les principes récemment adoptés concernant l'utilisation des ressources partagées par plusieurs Etats en déclarant que les Etats dont les ressortissants exploitent les mêmes ressources ou des ressources différentes situées dans la même zone doivent négocier en vue d'adopter les mesures nécessaires à la conservation des ressources biologiques affectées. L'institution des organisations de pêche sous-régionales ou régionales est également prévue (art. 118, al. 2).

### 5.4. Surveillance et évaluation

Les risques de pollution du milieu marin et les effets de cette pollution doivent en permanence faire l'objet d'observation, de mesures, d'évaluation et d'analyse. Dans ce domaine encore la coopération institutionnelle est recommandée (art. 205). En particulier, les Etats doivent évaluer les effets potentiels d'activités devant se dérouler dans le cadre de leur juridiction et pouvant causer une pollution importante ou des modifications significatives du milieu marin (art. 207). Ils doivent surveiller constamment les effets de telles activités (art. 205, al. 2) ainsi que publier et transmettre aux organisations internationales compétentes des rapports sur les résultats obtenus concernant les risques de pollution du milieu marin ou les effets de cette pollution (art. 206).

### 5.5. Coopération dans la répression des infractions

Plusieurs dispositions imposent aux Etats de coopérer dans la répression des infractions. Sont ainsi prévues l'assistance à l'Etat du pavillon dans la conduite de l'enquête menée en cas d'infraction (art. 218, al. 5); la conduite d'une enquête à l'encontre d'un navire séjournant volontaire-

ment dans un port, soit à la demande d'un Etat étranger pour une infraction aux règles et normes internationales commise dans les eaux intérieures, la mer territoriale ou la zone économique de cet Etat ou ayant pollué ou risquant de polluer ces zones, soit à la demande de l'Etat du pavillon (art. 219, al. 3) ainsi que des facilités données pour l'audition de témoins et l'admission de témoins et l'admission de preuves présentées par les autorités d'un autre Etat ainsi que pour la participation aux débats de représentants officiels de l'organisation internationale compétente, de l'Etat du pavillon ou de tout Etat touché par la pollution résultant de toute infraction (art. 224).

#### 5.6. Devoir d'information

L'art. 199 de l'ICNT déclare que tout Etat qui a connaissance de cas où le milieu marin est en danger imminent de subir des dommages ou a subi des dommages du fait de la pollution en informe immédiatement les autres Etats qu'il juge exposés à de tels dommages, ainsi que les organisations internationales de caractère mondial ou régional compétentes. Ce devoir d'information réciproque peut être interprété de diverses manières: il semble suffisamment large pour comprendre non seulement les dangers et les dommages de pollution dus à des accidents mais aussi ceux que provoqueraient d'une façon prévisible des activités menées sous la juridiction ou sous l'autorité des Etats. Si une interprétation aussi large peut être admise, la disposition en cause constitue en sérieux progrès par rapport au droit existant<sup>12)</sup>.

#### 5.7. Coopération pour éliminer la pollution existante

Au cas où le milieu marin est en danger imminent de subir des dommages ou a subi des dommages du fait de la pollution, les Etats situés dans la zone affectée et les organisations internationales compétentes doivent coopérer, dans toute la mesure du possible, pour éliminer les effets de la pollution et prévenir ou réduire le plus possible les dommages. Dans cette perspective, des plans d'urgence doivent être élaborés en commun par les Etats, permettant d'intervenir en cas d'incident pouvant avoir de telles conséquences (art. 200).

<sup>12)</sup> Voir, sur l'état du droit à l'information Kiss, *Survey*, pp. 30-35.

## 6. Conclusions

6.1. Les conventions signées en 1958 à Genève sur le droit de la mer étaient considérées comme des conventions de codification. Pourtant, chacune de leurs dispositions ne constituait pas de clauses déclaratoires de règles de droit préexistantes ou en voie de formation. Dans l'affaire du *Plateau Continental de la mer du Nord* la Cour internationale de Justice a très clairement affirmé que certaines de ces dispositions n'ont ni consacré, ni cristallisé une règle de droit coutumier préexistante ou en voie de formation<sup>13</sup>).

Qu'en sera-t-il de la Convention qui finira par être adoptée un jour par la Conférence sur le droit de la mer? En admettant que cette convention soit identique à l'ICNT de juillet 1977, du moins en ce qui concerne ses parties relatives à la préservation et à la protection du milieu marin, — celle donc dont il est traité dans la présente étude — la réponse devra être nuancée. En fait, ce texte comprend plusieurs catégories de dispositions au point de vue de leur situation face au droit existant.

a) Certaines dispositions correspondent à des règles coutumières existantes. Il en est ainsi des obligations générales concernant la protection et la préservation du milieu marin, du droit d'exploiter les ressources naturelles, des compétences des Etats dans leurs eaux intérieures et dans leur mer territoriale ainsi que sur les navires qui battent leur pavillon en haute mer, etc.

b) D'autres dispositions correspondent à des règles énoncées dans des conventions à vocation universelle, telles que certaines dispositions concernant l'intervention en haute mer (Convention de Bruxelles de 1969), l'immersion de déchets (Convention de Londres de 1972) ou la pollution par les navires (Convention de Londres de 1973). Dans la mesure où il y a identité entre ces règles conventionnelles et l'ICNT, ce dernier renforce l'autorité des premières et peut en aider l'extension à un nombre plus élevé d'Etats.

c) Certaines dispositions correspondent à des règles figurant dans des conventions internationales régionales: pollution tellurique, pollution résultant d'activités relatives aux fonds marins, devoir de coopération des Etats en cas de pollution, etc. (Conventions sur la Baltique, sur la Méditerranée, Convention de Bonn de 1969, Convention de Paris de 1974). Sans que l'on puisse parler d'une extension de la portée de règles

---

<sup>13</sup>) Arrêt du 20 février 1969, C.I.J. Recueil 1969, pp. 28 et ss.

conventionnelles régionales, il y a création de droit à partir de dispositions ayant une portée géographique restreinte; ces dernières semblent avoir un rôle plus important que celui de source d'inspiration ou de banc d'essai: on peut les considérer comme constituant les éléments d'une prise de conscience de nouvelles formes de dangers et de la réponse donnée à ce danger sous la forme de techniques juridiques appropriées.

d) Dans un certain nombre de cas l'ICNT crée de nouvelles règles de droit international (pollution provenant de l'atmosphère, pouvoirs de police de l'Etat du port, certaines règles de procédure, etc.). Dans certains cas ces règles sont en réalité la transformation de principes de *soft law* en règles conventionnelles, donc elles constituent l'aboutissement d'un processus relativement nouveau de création de droit (devoir d'information en cas de pollution, aide aux pays en voie de développement, etc.).

6.2. Ces éléments ne seront sans doute pas sans exercer une influence sur l'efficacité de la future convention. A ce dernier point de vue un certain nombre d'autres considérations doivent également être soulevées.

a) Quoi qu'il en soit, la convention contribuera fortement au renforcement de la conviction que le milieu marin doit être préservé et protégé, notamment par la lutte contre les pollutions.

b) Toutefois, la convention est trop tournée vers la lutte contre les pollutions et n'envisage pas véritablement l'ensemble de la problématique du maintien des équilibres écologiques en milieu marin. C'est sans doute le principal défaut de la convention à notre point de vue: les dispositions concernant la protection des richesses biologiques et celles cherchant à combattre les pollutions auraient dû être intégrées dans une seule partie ouvertement tournée vers cette finalité, qui comprend aussi l'objectif, plus partiel, de la conservation des ressources à moyen et à long terme.

c) Certains se montrent déçus du rôle prépondérant des Etats dans la mise en œuvre de la convention et dans la surveillance de l'application de ses règles. Certes, le contrôle exercé par des organes internationaux sur l'application de normes internationales reste un objectif auquel on ne saurait renoncer. Toutefois, le réalisme imposait la solution qui a prévalu — et qui est d'ailleurs générale en matière de conventions internationales tendant à la protection de l'environnement. On ne saurait oublier qu'il ne s'agit pas seulement d'un attachement viscéral à la souveraineté mais aussi de techniques juridiques pouvant être mises en œuvre dans l'état actuel des relations internationales. Ainsi, qu'il soit permis de rappeler que la plupart des traités relatifs à l'environnement ne sont pas des *self-executing treaties*. Il n'en reste pas moins que des progrès doivent être faits vers une plus grande internationalisation de la

mise en œuvre et surtout de la surveillance de l'application des dispositions conventionnelles: ils semblent être les plus faciles — ou les moins difficiles — à réaliser dans des cadres régionaux.

d) La complexité de l'ICNT semble être un inconvénient majeur pour son application dans la pratique quotidienne. A la limite on peut même se demander si dans certains cas l'adoption de règles moins perfectionnées mais plus simples n'aurait pas été préférable, précisément dans la tradition des conventions de codification.

Dans l'ensemble, même si les règles de la Convention à adopter concernant la protection du milieu marin n'avaient d'autres mérites que d'exister, ce serait déjà un pas en avant par rapport à un passé tout récent. Certes, elles ne sont nullement à l'abri de la critique, mais en tout cas il est peu probable que cette Convention soit autre chose qu'une étape dans une évolution très rapide dont la fin ne peut pas encore être entrevue.

#### Summary\*)

### The Pollution of the Marine Environment

When the first session of the U.N. Law of the Sea Conference was opened in 1973 there was already a considerable number of conventional rules concerning marine pollution. The Conference could therefore agree relatively easily on the principle of the protection of the marine environment against pollution. Nevertheless, difficulties arose concerning such problems as pollution by ships and in particular the jurisdiction of States.

The provisions which are included in the ICNT concerning pollution are fairly complex. The approach chosen by the Law of the Sea Conference may be considered to be a traditional one in spite of the fact that the protection of the environment is a new field. Thus distinctions are drawn between land-based pollution, pollution resulting from the exploration and the exploitation of the sea-bed and its subsoil, pollution by dumping and pollution from ships. However, a new type of pollution has been added to the "traditional" sources of pollution, namely: pollution from or through the atmosphere.

---

\*) Summary by the author.

For lawyers the essence of Part XII of the ICNT (devoted to the preservation and the protection of the marine environment) lies in the provisions relating to the jurisdiction of States in cases of deterioration of the marine environment. There are three different criteria for the founding of such jurisdiction: the territorial one, which applies in different zones with different degrees of intensity, the jurisdiction of the flag-State and that of the State in whose port or offshore terminal a vessel stays voluntarily. As a consequence of the multiplicity of these criteria, specific rules are set out to help solve conflicts of jurisdiction, which may be quite numerous.

The provisions concerning international cooperation seem to be intended to play an important role: they concern research programmes and the exchange of information, scientific and technical assistance to developing countries, the conservation of the living resources of the seas, the notification of imminent or actual damage, etc.

The legal nature of the provisions of the ICNT varies: some of them form part of positive international law, others have been taken from existing treaties, whether general or regional, others will, if accepted, be new rules in international law. Furthermore, in certain cases, the latter already exist more or less as soft law rules.

One may think that the ICNT will be a useful contribution to the development of environmental international law, in spite of the fact that it is too much concerned with the problem of pollution and too little with that of safeguarding the ecological balance of the seas. Its complexity is also a disadvantage which may lead to difficulties in the application of certain rules. In any case, since the law of the sea develops very rapidly, it is not impossible that the texts adopted by the Conference on the Law of the Sea will be but a stage in that development.