

Les Cahiers de droit



La nouvelle convention sur le droit de la mer et la lutte contre la pollution marine d'origine tellurique

Louis Taschereau

Volume 24, numéro 2, 1983

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042550ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042550ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Taschereau, L. (1983). La nouvelle convention sur le droit de la mer et la lutte contre la pollution marine d'origine tellurique. *Les Cahiers de droit*, 24(2), 323–377. <https://doi.org/10.7202/042550ar>

Résumé de l'article

Several articles of the *Charter of the Law of the Sea* deal with land-based pollution, which is responsible for approximately 90% of all high sea's pollution.

A detailed study of these articles shows that the *Charter* under-emphasizes the importance of land-based pollution. Authority to solve marine pollution is left to coastal states, who are but vaguely obliged to encourage means of regional cooperation to curtail damage to marine environment. These obligations are a first step in the long and difficult process of bringing about efficient pollution control by way of international cooperation.

La nouvelle convention sur le droit de la mer et la lutte contre la pollution marine d'origine tellurique

Louis TASCHEREAU *

Several articles of the Charter of the Law of the Sea deal with land-based pollution, which is responsible for approximately 90% of all high sea's pollution.

A detailed study of these articles shows that the Charter under-emphasizes the importance of land-based pollution. Authority to solve marine pollution is left to coastal states, who are but vaguely obliged to encourage means of regional cooperation to curtail damage to marine environment. These obligations are a first step in the long and difficult process of bringing about efficient pollution control by way of international cooperation.

	<i>Pages</i>
Introduction	324
1. La nature de l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin	327
1.1. Aperçu général	327
1.2. Le principe général (art. 1; art. 192)	328
1.3. La qualification du principe (art. 193 et 194)	330
1.3.1. Le premier paragraphe de l'article 194 de la Convention	330
1.3.2. L'article 193 de la Convention	334
1.3.3. Les difficultés d'interprétation du second paragraphe de l'article 194 de la Convention	337
1.4. L'obligation propre à la pollution terrigène (art. 207-213)	341
1.5. La nécessité d'une concertation des efforts nationaux	345
2. La coopération	348
2.1. La coopération scientifique (articles 200, 204 et 205)	349
2.1.1. L'importance de la coopération scientifique	349
2.1.2. Le droit à la recherche scientifique marine face aux pouvoirs et devoirs des États côtiers	350

* Avocat, étudiant au programme de doctorat de l'Université de Toronto.

	<i>Pages</i>
2.1.3. Les différentes formes de coopération scientifique proposées par la Convention	352
2.1.3.1. La cueillette d'informations (art. 200)	352
2.1.3.2. La surveillance des mers (art. 204 et 206)	354
2.1.3.2.1. L'article 204 de la Convention	354
2.1.3.2.2. L'article 206 de la Convention	357
2.1.3.2.3. La circulation de l'information	359
2.2. La coopération normative	360
2.2.1. L'élaboration des critères scientifiques (art. 201)	361
2.2.2. La normalisation et ses difficultés	361
2.3. L'entraide internationale	365
2.3.1. Les situations d'urgence	365
2.3.1.1. L'article 198 de la Convention	365
2.3.1.2. L'article 199 de la Convention	366
2.3.2. L'assistance aux pays en développement	367
2.4. L'encadrement privilégié par la Convention pour la coopération internationale	371
2.4.1. Les dispositions de la Convention prévoyant ou suggérant l'intégration régionale ou mondiale de la lutte contre la pollution marine	371
2.4.2. Les lacunes de la Convention concernant la définition de l'approche « régio-mondiale »	373
Conclusion	374

Introduction

Les océans recouvrent les deux-tiers de la surface de la terre¹. Ils recèlent des richesses dont l'homme a absolument besoin : trente pour cent de l'oxygène qu'il respire est produit par le phytoplancton (microorganisme végétal marin)², plus de cinquante pour cent de la population mondiale dépend exclusivement des ressources alimentaires des mers et cette proportion tend à s'accroître³; la pluie provient essentiellement de l'évaporation de

1. M. WALDICHUK, « Control of Marine Pollution: An Essay Review », (1977) 4 *Ocean Development and International Law Journal* 291. Aussi : R. KHAN, « Marine Pollution and International Legal Controls », (1973) 13 *Indian Journal of International Law* 389; L. A. TECLAFF, « International Law and the Protection of the Oceans from Pollution », 1974 *International Environmental Law* 105.
2. M. WALDICHUK, *supra* note 1, p. 291. Aussi : H.A. VERSTEEG, « The International and National Response to the Problems of Marine Pollution », (1976-78) 3 *Auckland University Law Review* 209; P.K. MARSTRAND, « Pollution of the Seas », dans A.D. KNIGHT (éd.), *Environmental Pollution Control*, London, Georges Allen & Inwin Ltd., 1974, p. 152.
3. F. RIGALDIES, « Les deux premières sessions de la Troisième Conférence sur le droit de la mer », (1975) *Revue Juridique Thémis* 179. Aussi : R.KHAN, *supra*, note 1; H.A. VERSTEEG, *supra*, note 2.

l'eau des océans ; les régions côtières constituent des sites privilégiés de villégiature. Il semble désormais impossible de mépriser l'importance capitale des océans.

Or, les activités des humains dégradent l'environnement, notamment les océans. Depuis toujours on a considéré ces étendues d'eau comme l'insaturable réceptacle de nos déchets. En vertu du principe de la liberté des mers, qui consacrait l'insouciance générale à l'égard de leur pureté, on se livrait à une exploitation immodérée et abusive de ce qui semblait inépuisable⁴. Pourtant, il a fallu un jour se rendre à l'évidence : au même titre qu'on peut stériliser un lac à force de l'empoisonner de chimie, on peut dangereusement polluer l'océan. Le processus n'est que plus long. On a réalisé que le déversement ininterrompu d'immondices, de pétrole, d'insecticides et de métaux lourds dans un écosystème, si incommensurable fût-il, ne peut que l'altérer, voire, ultimement, le dévaster complètement.

On sait désormais, mais il ne s'agit encore que de connaissances rudimentaires, que les océans sont pollués à différents degrés selon les régions, et on est en mesure d'identifier grossièrement les diverses sources de cette pollution et d'évaluer leur influence relative : d'abord, la pollution tellurique (déchets industriels, agricoles et municipaux) qui, au sens large, atteint les mers par les cours d'eau, les pluies, les fumées atmosphériques et l'immersion directe ; ensuite la pollution par les navires, due à des déversements accidentels ou volontaires de substances transportées comme carburant ou comme marchandises ; la pollution résultant de l'exploration et l'exploitation des gisements sous-marins ; enfin, les pollutions plus spécifiques comme celle concomitante aux usages militaires des océans ou à l'immersion de déchets nucléaires. Quatre-vingt pour cent de la souillure du milieu marin serait causée par la pollution tellurique⁵.

4. Ainsi, en 1609, H. Grotius, le père du principe juridique de la liberté des mers, écrivait-il : « La plupart des choses s'épuisent à force d'être exploitées. Ce n'est pas le cas de la mer. On ne peut l'épuiser ni par la pêche, ni par la navigation, c'est-à-dire des deux façons dont elle peut être exploitée ». Cité par F. Rigaldies, « La préparation de la Troisième Conférence sur le droit de la mer », (1974) *Revue Juridique Thémis* 437. Aussi : J. SCHNEIDER, « Something Old, Something New : Some Thoughts on Grotius and the Marine Environment », (1977) 18 *Virginia Journal of International Law* 149 ; C.C. EMANUELLI, « Les principes généraux de droit et la protection des États côtiers contre les risques de pollution des eaux navigables », (1975) 13 *Annuaire canadien de droit international* 234.

5. J.E. HICKEY Jr., « Custom and Land-Based Pollution of the High Seas », (1978) 15 *San Diego Law Review* 420-421, où l'auteur indique que plus de 54% de l'ensemble de la pollution marine par le pétrole est issu du continent, ajoutant que certaines estimations parlent même d'une proportion de 90%. Aussi : « Déclaration de M. Appleton », *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, 1975, Vol. II, p. 359.

La pollution des mers a souvent donné lieu à des tentatives de réglementation sur le plan international. Cela s'explique d'abord par la nature physique du fluide marin. En effet, pratiquement toutes les mers du monde communiquent. Elles sont dans un état permanent d'échanges verticaux et horizontaux : elles sont brassées par de puissants courants, et sont en proie à de complexes mécanismes de diffusion⁶. Cela s'explique aussi par le régime juridique des océans. On sait que les surfaces marines ont des statuts différents selon leur situation par rapport aux États côtiers. Depuis les ports, baies et mers intérieures jusqu'à la haute mer, s'étale un « dégradé de souveraineté »⁷ traçant des frontières qui n'arrêtent pas les pollutions et condamnent les États à coopérer⁸. L'unité fondamentale de l'environnement marin, confrontée au cloisonnement des juridictions, a donc suscité de nombreux efforts d'internationalisation de la lutte contre la pollution⁹. D'autant plus que le principe de la liberté des mers, énoncé au 17^e siècle par le juriste hollandais Grotius, s'avère inapte à assurer la protection du milieu marin que menacent chaque jour plus gravement les activités de l'homme. En vertu de ce principe, il n'y a guère de limites à l'usage que l'on peut faire des océans, et les diverses interprétations dont il est susceptible conduisent soit à l'interdiction absolue de polluer, soit à l'absence de restriction¹⁰.

Les mesures prises à date, tant à l'échelon national qu'international, pour contrer les effets de la pollution sur le biotope marin, n'ont jamais été que fragmentaires et anarchiques. Il devient donc évident qu'il faut donner un cadre juridique global à la lutte contre la souillure des océans¹¹. Les conférences sur le droit de la mer tenues en 1958 et 1960 n'ont pas attaché d'importance aux questions environnementales.

6. A.-C. KISS, « La protection internationale de l'environnement », *Notes et Études Documentaires*, n° 4,419-4,420, 1977, p. 26; M. WALDICHUK, *supra*, note 1, p. 270.

7. F. RIGALDIES, *supra*, note 4, p. 436.

8. A.-C. KISS, *supra*, note 6.

9. C.O. OKIDI, *Regional Control of Pollution-Legal and International Problems and Prospects*, Sijthoff & Noordhoff 1978, p. 19 : « As a recent United Nations study pointed out, « The fundamental unity of the environment — in particular the marine environment — and the scale of activities now undertaken require (...) that measures of international co-operation should be established »; C.O. OKIDI, « Toward Regional Arrangements for Regulation of Marine Pollution: An Appraisal of Options », (1977) 4 *Ocean Development and International Law Journal*, 7-8.

10. L.A. TECLAFF et A.E. UTTON, *International Environmental Law*, 1974, p. 107; John TEMPLE SWING, « Who Will Own the Oceans? », *Foreign Affairs*, vol. 54, n° 3, 1976, p. 528; D. PHARAND, « Vers un nouveau droit de la mer », (1976) 7 *Revue générale de droit* 279.

11. L.R. LANCÔT, « Marine Pollution: A Critique of Present and Proposed International Agreements and Institutions — A Suggested Global Ocean Environment Regime », (1972) 24 *The Hastings Law Journal* 108; C.O. OKIDI, *Regional Control of Ocean Pollution-Legal and International Problems and Prospects*, 1978, p. 1.

Il a fallu attendre la Convention sur le droit de la mer, issue des délibérations de la 3^e Conférence sur le droit de la mer pour que des dispositions environnementales soient prises, à l'échelon mondial, contre la pollution des océans.

L'objet de cet article est d'étudier le régime juridique de la pollution marine terrigène que propose la Convention sur le droit de la mer, d'en identifier les points forts et les faiblesses, par rapport à un modèle idéal qui pousserait l'internationalisation de la lutte contre ce problème jusqu'à confier le pouvoir normatif à des instances supranationales.

À ces fins, la démarche suivante paraît indiquée : la première partie de cet article renseignera sur la nature véritable de l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin des outrages de la pollution terrigène. On verra que cette obligation est tempérée par une série d'accommodements, de nuances et de réserves, au point qu'elle se métamorphose en une sorte de principe directeur qui oriente l'action des États sans coercition immédiate. On montrera que les États sont, en fait, appelés à fournir les efforts qui leur paraissent honorables, chacun selon ce qu'il estime correspondre à ses moyens. La seconde partie étudiera les dispositions de la Convention qui invitent les États à coopérer afin d'assurer une plus grande efficacité de la lutte contre la pollution marine.

1. La nature de l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin

1.1. Aperçu général

La Convention comporte une partie XII intitulée : « Protection et préservation du milieu marin », qui regroupe la majorité des dispositions concernant le problème de la corruption des mers. Les articles 192 à 206 établissent les règles fondamentales de la gestion environnementale des mers, notamment l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin, des obligations particulières de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher, réduire et combattre la pollution marine, des obligations et des droits relatifs à la coopération mondiale et régionale et, enfin, des obligations concernant l'aide aux pays en voie de développement. Ces règles sont consubstantielles avec les dispositions visant spécifiquement la pollution d'origine tellurique (art. 207 et 213) et elles ne peuvent être correctement interprétées qu'ensemble. C'est singulièrement le cas lorsqu'il s'agit de cerner la nature de l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin des méfaits de la pollution terrigène.

1.2. Le principe général (art. 1; art. 192)

En vertu de l'article 192 de la Convention, « (les) États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin ». Que signifie cette phrase ? Quel est le contenu de l'obligation qu'elle énonce ? S'agit-il d'un devoir strict n'admettant aucune défaillance ? Les États sont-ils tenus, au mépris même de la santé de leur économie, de veiller sur l'environnement marin ? Jusqu'à quel point la souveraineté nationale s'en trouve-t-elle diminuée ? La seule lecture de l'article 192 n'éclaire que peu. Il faut, pour répondre à ces interrogations, s'en remettre aux articles 193, 194 et 207. L'article 192 ne paraît formuler qu'un principe général, dans la perspective duquel il importe de se situer pour comprendre le sens des autres dispositions de la partie XII. Il est la clé de voûte. Il insuffle un esprit, plutôt que d'exiger des comportements précis, et c'est dans cet esprit « écologique » que les États devront redéfinir leurs interactions avec le biotope marin. Mais qu'entend-on exactement par « protéger et préserver le milieu marin » ? Puisque l'on ne protège et ne préserve que pour mettre à l'abri de ce qui risque de nuire, il semble évident que les États sont contraints par l'article 192 de lutter contre la pollution des mers. Or le paragraphe 4 de l'article premier décrit cette dernière ainsi :

l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin (y compris les estuaires) lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et la flore marines, risques pour la santé de l'homme, entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément.

Il ressort de ce paragraphe que toute introduction dans le fluide marin de substances ou d'énergie, même de déchets, ne saurait être automatiquement assimilée à de la pollution. Il faut, pour cela, que cette introduction soit le fait de l'homme et, aussi, qu'elle produise ou soit susceptible de produire des « effets nuisibles ». La première de ces conditions reflète simplement les limites de la technologie. Nous sommes, à l'heure actuelle, parfaitement incapables de contrôler les sources naturelles de souillure des océans (i.e. les explosions volcaniques sous-marines, l'érosion du continent...), dont l'importance n'est nullement négligeable. La seconde condition soulève des difficultés d'application : comment reconnaître les substances dont l'intromission dans la mer risque d'emporter des conséquences néfastes ? Quelles quantités de polluants peut-on déverser dans le biotope marin avant que cela ne devienne alarmant ? Qu'est-ce qui constitue le seuil acceptable d'altération des océans ? L'article 192 ne fournit aucun élément de solution. Cela confirme son caractère de déclaration de principe.

À ce titre, l'article 192 semble écarter, au moins à l'égard de la relation environnementale qu'ont les États avec la mer, le séculaire principe de la liberté des mers. En effet, celui-ci a toujours été invoqué pour cautionner la corruption sans restriction des océans. Désormais, l'article 192 dicte aux États une attitude de respect envers le biotope marin qui, sans proscrire toute pollution, interdit la désinvolture et l'insouciance. La pollution a perdu son statut de droit inconditionnel. Cela constitue un progrès considérable par rapport à la situation antérieure, car il faudra dorénavant qu'un État soit en mesure de justifier ses agissements lorsqu'il en résultera une dégradation du milieu marin, et il ne pourra plus se retrancher derrière le rempart de la liberté des mers.

Le libellé de l'article 192 n'a pas varié sensiblement depuis la première version du texte unique de négociation, soumise à la Conférence en 1975¹². On en est assez rapidement arrivé à un consensus à ce sujet. En juillet 1974, à la session de Caracas, le Kenya présentait un projet d'articles devant la troisième Commission. Parmi ceux-ci, l'article 3 posait un principe semblable à celui de l'article 192, sauf que l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin n'incombait pas seulement aux États, mais aussi à l'autorité internationale chargée, dans les zones situées au-delà des frontières de la juridiction nationale, de sauvegarder la qualité de l'environnement marin¹³. À la même époque, un groupe de dix (10) pays dont le Canada a également fait des propositions. Y figure notamment, un texte pareil à celui de l'article 192¹⁴ qui n'a pas soulevé de critique sérieuse lors des discussions qui ont suivi¹⁵. Et dès le mois d'août 1974, on s'était déjà entendu sur la teneur d'une

-
12. En fait, seule la première version de l'article 192 diffère de celle de la Convention. Elle se lit comme suit : « Les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin dans son intégralité ». Est-ce que cette nuance ajoute un degré à l'intensité de l'obligation ? Il semble en effet, qu'ainsi qualifiée, cette dernière ait été jugée trop lourde, dans la mesure où elle pourrait signifier l'inadmissibilité de tout acte de souillure du milieu marin. *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. IV, 1975, p. 176.
 13. Voir : Document A/CONF.62/C.3/L.2, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. III, 1975, p. 283. Plusieurs délégations ont exprimé des doutes sur l'opportunité de soumettre l'Autorité à cette obligation.
 14. Document A/CONF.62/C.3/L.6, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. III, 1975, p. 288.
 15. Seul M. Rashid, représentant du Bangladesh, a émis un commentaire : « La délégation du Bangladesh suppose que l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin, énoncée à l'article premier, se rapporte à la juridiction nationale, étant donné que ce problème peut se poser en deçà comme au-delà des limites de la juridiction nationale, et qu'il importe d'établir une coordination entre les deux types de juridiction. » *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. II, 1974, n° 50, p. 406.

disposition qui est devenue subséquemment, à quelques minimales modifications près, le présent article 192¹⁶.

De même, peu de débats ont entouré le problème de la définition de la pollution du milieu marin. Depuis la proposition du Kenya¹⁷ jusqu'à la Convention, aucun amendement substantiel n'a été apporté, ni suggéré¹⁸. On note simplement que le projet kényen spécifie que l'intromission polluante de substances peut être délibérée ou accidentelle, tandis que les variantes suivantes ne comportent aucune mention de cette sorte. Un tel mutisme s'explique, puisque la pollution est d'abord un fait dont on ne saurait rattacher l'existence à des questions d'intention.

Des propos qui précèdent, il convient de retenir que malgré son apparente rigidité, l'article 192 est plus indicatif que coercitif, et qu'il faut chercher ailleurs le contenu réel de l'obligation qu'ont les États de protéger le milieu marin...

1.3. La qualification du principe (art. 193 et 194)

Le principe énoncé à l'article 192 de la Convention, ne peut être correctement saisi qu'à la lumière des dispositions qui l'encadrent, en particulier les articles 193 et 194 qui confèrent ses justes et véritables dimensions à l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin.

1.3.1. Le premier paragraphe de l'article 194 de la Convention

L'article 194.1 prescrit que :

1. Les États prennent toutes les mesures compatibles avec la Convention qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source; ils mettent en œuvre à cette fin, séparément ou conjointement selon qu'il convient, les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, en fonction de leurs capacités, et ils s'efforcent d'harmoniser leurs politiques à cet égard.

Une première constatation s'impose : toutes les sources de pollution marine sont visées, y compris la pollution terrigène¹⁹. En second lieu, la rédaction

16. Document A/CONF.62/C.3/L.15, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. III, p. 300.

17. Document A/CONF.62/C.3/L.2, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. III, p. 283.

18. Voir : Document A/CONF.62/WP.8/REV.1/PART.III, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. IV, p. 176, art. 1; Document A/CONF.62/WP.8/REV.1/PART.III, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. V, pp. 187-188, art. 1.

19. Le troisième paragraphe de l'article 194 confirme expressément cette opinion : « Les mesures prises en application de la présente partie doivent viser toutes les sources de

alambiquée de l'article 194.1 requiert un examen attentif. En effet, d'une part, on demande aux États de prendre « toutes les mesures nécessaires », et d'autre part, on mentionne qu'ils ne sont forcés d'utiliser que « les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, en fonction de leurs capacités. » Il y a là une aporie qui ne peut être surmontée qu'en lisant ensemble, et non séparément, comme deux entités autonomes, ces membres de phrase. Ainsi, au lieu de s'enfoncer dans un débat stérile sur l'irréductibilité de deux antinomies, on débouche sur une solution plausible, en vertu de laquelle les États sont tenus de faire de leur mieux, c'est-à-dire qu'ils sont appelés à déployer tous les efforts qui ne dépassent pas le cadre de leurs capacités, afin d'améliorer la qualité du biotope marin. Au-delà de la rigidité que semble imprimer au texte l'expression « toutes les mesures nécessaires », il faut reconnaître que l'intensité de l'obligation est passablement diminuée par la mention à l'effet que les pays peuvent confiner leur action aux « moyens les mieux adaptés dont ils disposent en fonction de leurs capacités. » L'article 194.1 apparaît comme un laborieux alliage d'éléments de souplesse et de fermeté, issu de la confrontation du désir d'assurer une protection énergique des océans, et de la nécessité de rendre compte de la répartition inégale de la richesse entre les nations.

Les États doivent donc prendre « toutes les mesures [...] nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin ». Si on en restait là, il faudrait conclure qu'ils sont soumis à une obligation d'extrême diligence apparentée à une obligation de résultat²⁰. Car la seule limite à l'étendue de celle-ci se situe à la hauteur du but à atteindre. Or le sens ordinaire des mots indique que « prévenir » signifie « empêcher par des précautions »²¹, et que « maîtriser » équivaut à « arrêter »²². Les États seraient ainsi contraints, nonobstant leur situation économique, de faire en sorte, par tous les moyens compatibles avec la Convention, si onéreux qu'ils soient, qu'on cesse d'introduire dans les mers des substances nuisibles. Évidemment aucun pays n'accepterait d'assumer un fardeau pareil et c'est pourquoi l'article 194.1 comporte son propre tempérament : « ils mettent en œuvre à cette fin, séparément ou conjointement selon qu'il convient, les moyens les mieux adaptés dont ils disposent, en fonction de leurs capacités, (...) ».

pollution du milieu marin. Elles comprennent notamment les mesures tendant à limiter autant que possible : a) l'évacuation de substances toxiques, nuisibles ou nocives, en particulier de substances non dégradables, à partir de sources telluriques, (...); »

20. Le qualificatif « nécessaire » se dit d'une condition ou d'un moyen « dont l'existence, la présence est requise pour répondre » à un besoin. On peut alors se demander si la détermination du critère de « nécessité » d'une mesure n'a pas quelque chose d'objectivable qui s'oppose au libre arbitre des États.

21. P. ROBERT, *Le Petit Robert*, 1977, p. 1526.

22. *Idem*, p. 1135.

Réalistement, on n'exige pas des États davantage qu'ils n'en peuvent accomplir. Mais on leur demande de faire tout ce qu'ils peuvent. L'obligation de quasi-résultat se transforme en une obligation de moyens. Chaque pays, selon ce qu'il estime discrétionnairement et de bonne foi constituer le cadre de ses possibilités (financières, technologiques et scientifiques), s'engage dans la lutte contre la pollution des mers. Les États bénéficient donc d'une marge de manœuvre appréciable. Néanmoins, il ne fait guère de doute qu'un pays qui profiterait de cette situation pour sciemment éluder son obligation, en sous-évaluant son potentiel, subirait les récriminations de la communauté internationale, au motif que pareille attitude serait contraire à l'esprit de respect de l'environnement marin, dont les États, en vertu de l'article 192, doivent être imprégnés. En fait, on s'attend à ce que ceux-ci exercent leur discrétion d'une manière honnête, animés d'un réel désir de contribuer au maximum de leurs capacités, à l'assainissement des océans. La seconde proposition de l'article 194.1 ne permet pas « l'évasion écologique », mais seulement que coïncide l'obligation de protéger les mers avec la richesse relative de chaque pays. Ainsi, les États, conviés par la formule (« prennent toutes les mesures nécessaires ») à rechercher l'excellence, sont tenus de s'impliquer dans l'entreprise d'épuration du biotope marin, d'une façon qui correspond, sans les excéder, à leurs possibilités.

Cette interprétation est corroborée par l'étude génésiaque de l'article 194.1. En effet, dès 1974, à l'époque de la présentation par le Kenya de son document²³, il devient évident qu'un compromis est activement recherché, entre l'impératif de la sauvegarde des océans et celui de la croissance économique des États, surtout de ceux en voie de développement. L'article 4 de ce projet constitue une première tentative :

Les États prennent toutes les mesures nécessaires (...) (et) utilisent les moyens les plus efficaces à leur disposition, compte tenu de leurs possibilités et de leur politique de l'environnement.

Il s'agit d'un texte voisin de celui de l'article 194.1, tout comme l'article 3.1 de l'ébauche soumise à la troisième Commission par dix (10) pays, dont le Canada²⁴ :

Les États prennent les mesures nécessaires pour empêcher la pollution du milieu marin, (...) en utilisant (...) les moyens les mieux adaptés à leurs possibilités, (...), et compte tenu de leur propre politique en matière d'environnement.

23. Document A/CONF.62/C.3/L.2, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. III, p. 283.

24. Document A/CONF.62/C.3/L.6, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. III, p. 288.

Selon M. Jain, représentant de l'Inde, on voulait ainsi exprimer qu'on entendait accorder une attention spéciale aux besoins et intérêts des pays en voie de développement²⁵, pour qui l'amélioration de leur sort passe par l'affranchissement et la fortification de leur économie, et par le rejet de toute obligation internationale de nature à entraver ces processus. Dans la même veine, M. Legault, délégué canadien, a bien traduit la pensée qui sous-tendait le libellé de l'article 3.1 :

Pour que la convention puisse être ratifiée et appliquée par les pays en voie de développement, il est indispensable de faire preuve de réalisme dans ce domaine. S'il est vrai que tous les États ont les mêmes devoirs en ce qui concerne le milieu, tous ne disposent pas des mêmes ressources pour s'en acquitter. Par ailleurs, il faut bien se souvenir que les pays en voie de développement ne sont pas les premiers fauteurs de pollution du milieu marin.²⁶

Il appert donc que l'article 4 du projet kényen et l'article 3.1 du document multilatéral concordent d'abord avec les réticences des pays en développement à emprisonner leur souveraineté dans le carcan d'obligations internationales trop coercitives, de sorte que le compromis souhaité tourne à l'avantage des intérêts économiques nationaux. En effet, qu'un État puisse légitimement invoquer qu'il a d'autres priorités, pour excuser son incurie face à la protection des mers, revient à inféoder celle-ci à des considérations de politique, notamment économique. Or il semble que c'est cela qu'il faut inférer du membre de phrase « compte tenu de leur politique en matière d'environnement », puisque la politique environnementale que poursuit un État n'est souvent que le corollaire de sa politique économique, et rarement le contraire.

Que signifie alors l'absence de ce tronçon (« compte tenu de leur politique en matière d'environnement ») dans l'article 194.1 de la Convention²⁷ ? La question a son importance, car les océans souffrent principalement de la pollution terrigène, dont une forte proportion est imputable à l'activité industrielle. D'aucuns soutiendront qu'il s'agit du retranchement d'une redondance, la notion de « capacités » justifiant à elle seule un État de

25. Compte rendu analytique de la 11^e séance de la Troisième Commission, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. II, p. 404, n° 26.

26. *Idem*, p. 405, n° 42.

27. En fait ce tronçon avait déjà été abandonné dans la première version officieuse du Texte de négociation composite : « Les États prennent toutes les mesures nécessaires qui sont compatibles avec la présente Convention pour prévenir, réduire et combattre la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source, en utilisant à cette fin les moyens les mieux adaptés dans le cadre de leurs possibilités (...) » ; Document A/CONF.62/WP.8/PART. III, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. IV, p. 176, art. 4.1.

ne réglementer que médiocrement les activités polluantes sur son territoire, si un contrôle plus étroit, sans outrepasser les capacités objectives de cet État, ne s'inscrit pas ou s'insère mal dans ses plans d'expansion économique, en éliminant, par exemple, l'avantage comparatif que procure à son industrie, le laxisme écologique. D'autres prétendront, inversement, qu'une telle suppression entraîne aussi celle de la faculté, pour un État, de statuer sur les mesures à adopter en ayant principalement égard à des données à caractère politique (i.e. « policy »). Les « capacités » d'un État référerait alors à ce qui (moyens techniques, scientifiques, financiers, législatifs, réglementaires...) pourrait être raisonnablement affecté à la dépollution du biotope marin, perçue par cet État comme primordiale, plutôt que de permettre de sacrifier la protection des océans à d'autres visées. Cette dernière approche, en vertu de laquelle la protection des océans reçoit une attention notable, paraît plus conforme à la gravité du problème, telle que dénoncée par plusieurs États. L'article 194.1 offre de la sorte une voie qui se situe à mi-chemin entre la gestion de la pollution marine intégralement livrée à la discrétion absolue des pays, et l'encadrement rigoureux, à l'échelon international, de celle-ci.

1.3.2. L'article 193 de la Convention

Dans ces conditions l'article 193 s'éclaire : « Les États ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement et conformément à leur obligation de protéger et de préserver le milieu marin ». Si à l'origine, l'affirmation catégorique du droit souverain des États d'exploiter leurs ressources naturelles prédominait, il semble que désormais triomphe, à travers l'actuel article 193, une conception plus complaisante envers l'environnement marin. En effet, il y a d'abord eu, au mois de juillet 1974, la « Déclaration de l'organisation de l'unité africaine sur les questions relatives au droit de la mer »²⁸ dont le quinzième (15^e) point exposait que : « Les États africains reconnaissent que tout État a le droit de gérer ses ressources conformément à sa politique de l'environnement et qu'il lui incombe certaines obligations en matière de prévention et de répression de la pollution du milieu marin. » Il s'agissait, pour les États africains, d'énoncer qu'ils attachaient le plus grand prix au contrôle national absolu de la gestion de leurs ressources, les obligations en matière de prévention de la pollution du biotope marin ne devant en aucune façon amoindrir ce contrôle. Puis l'article 5 du projet canadien²⁹, de façon

28. Document A/CONF.62/33, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. III, 1974, p. 74.

29. Document A/CONF.62/C.3/L.6, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. III, 1974, p. 288.

plus marquée encore, a mis l'accent sur l'inviolabilité du droit souverain des États d'exploiter leurs ressources à leur guise :

Aucune disposition des présents articles ne porte atteinte au droit souverain d'un État d'exploiter ses propres ressources selon la politique qu'il poursuit en matière d'environnement et compte tenu de son obligation de protéger et de préserver le milieu marin à la fois dans son propre intérêt et dans celui de l'humanité tout entière.

Enfin, au mois d'août 1974, dans un document contenant les résultats de l'étude des propositions et amendements relatifs à la préservation du milieu marin, on trouvait une disposition assez semblable, au sujet de laquelle il était signalé que certaines délégations s'étaient opposées à son insertion dans la Convention, tandis que d'autres avaient estimé qu'il fallait intercaler « une disposition réservant les droits des États d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement »³⁰ :

Aucune disposition de la présente Convention ne déroge au droit souverain des États d'exploiter leurs propres ressources naturelles selon leur politique d'environnement et leurs programmes de développement économique, et conformément à leur obligation de protéger et de préserver le milieu marin.³¹

Il n'est pas étonnant que ce texte (et ceux qui l'ont précédé) ait été mal accueilli par plusieurs pays, car il neutralisait littéralement l'ensemble des prescriptions touchant la lutte contre la pollution des océans. En effet, ce sont surtout les pays en développement qui ont insisté pour qu'expressément soient garantis les droits intégraux des États sur la gestion de leurs ressources. À leurs yeux, il était inadmissible que le nouveau droit de la mer devienne un embarras supplémentaire à leur décollage économique, et tel leur apparaissait le chapitre de la protection du biotope marin. Cette méfiance les a conduits à promouvoir des solutions souvent incompatibles avec une forme quelconque d'encadrement international de l'effort d'assainissement des mers. Car si on privilégie le droit souverain des États d'exploiter leurs ressources selon leur bon vouloir, on rend fatalement caduques les obligations environnementales que par ailleurs on aurait jugé bon d'inscrire à la même Convention, dans la mesure où celles-ci s'avèrent autant d'entraves à la liberté d'action d'abord consacrée. À ce propos, MM. Oxman et Stevenson, commentant l'une des versions précédemment citées de l'article 193³², s'exprimaient ainsi :

The text is amenable to extreme interpretations that would render it either meaningless or totally contradictory to other articles. The intent would appear

30. Document A/CONF.62/C.3/L.15, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. III, 1974, p. 300, note 8.

31. *Idem*, p. 300, projet d'article II.

32. *Idem*.

to be to preserve the right to develop resources and resource management flexibility subject to respect for environmental duties, and this interpretation would of course be compatible with the other articles. Needless to say, this text is an attempt to express in legal terms the underlying need to harmonize economic and environmental interests.³³

S'il semble impossible de discerner « l'intention d'harmoniser » à laquelle font allusion ces auteurs, à travers la plupart des textes rapportés dans le paragraphe précédent, il en va différemment lorsqu'on se rapproche de l'actuel article 193.

En réalité, déjà en 1975 on constate que l'article 3 de la troisième partie du Texte unique de négociation (officieux) ressemble plus à l'expression juridique juste d'un compromis entre la tenace volonté d'indépendance des pays en développement et celle d'encadrer convenablement l'entreprise d'épuration du fluide marin :

Les États ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement et, conformément à leur obligation de protéger et de préserver le milieu marin, ils tiennent compte de leurs besoins économiques et de leurs programmes de développement économique.³⁴

Bien que ce texte ne s'érige pas en modèle de transparence, malgré les inconséquences qu'il renferme et qui défient l'analyse, on remarque que les intérêts environnementaux y sont un peu mieux défendus qu'à l'article 5 du projet canadien. Cela s'induit d'indices tels l'abandon de la locution « Aucune disposition des présents articles ne porte atteinte à... » qui plaçait la souveraineté nationale radicalement hors d'atteinte; l'apparition de l'exigence de conformité à « l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin »; et la soumission des considérations économiques aux écologiques. Toutefois, l'ambiguïté fondamentale issue de l'amalgame de notions antinomiques persiste. Même l'article 193, dont l'origine remonte au Texte unique de négociation révisé³⁵, ne la dissipe pas à lui seul : ou bien, pourrait-on avancer, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles et alors ils ne répondent à cet égard de l'exécution d'aucune des obligations de la partie XII de la Convention, ou bien l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin leur incombe réellement et leur « droit souverain d'exploiter » apparaît illusoire. La première de ces hypothèses ne saurait être retenue, car elle accule à l'absurdité que de nombreuses

33. J.R. STEVENSON et B.H. OXMAN, « The Third United Nations Conference on the Law of the Sea : the 1974, Caracas Session », (1975) 69 *American Journal of International Law* 26.

34. Document A/CONF.62/WP.8/PART. III, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. IV, 1975, p. 176.

35. Document A/CONF.62/WP.8/REV. 1/PART. III, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. V, 1976, p. 188, article 3.

dispositions auraient été couchées en vain dans la Convention. La seconde, sans apport extrinsèque, ne vaut guère mieux, puisqu'elle semble dédaigner le fait historique que les pays en développement, principaux auteurs de l'article 193, le percevaient surtout comme le rempart de leur indépendance nationale.

Cependant, il a été montré³⁶ que l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin n'est pas accablante au point de devenir incompatible avec l'exercice par les États de leur droit souverain. Tout au plus constitue-t-elle, dans le contexte de l'article 193, une balise par laquelle les pays acceptent d'être guidés, sans pour autant renoncer à leur liberté de manœuvre. Il semble d'ailleurs que cette phrase résume le sens des articles 192, 193 et 194.1.3 combinés, en ce qui concerne la pollution d'origine tellurique. Car l'affirmation du « droit souverain des États d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement » affaiblit l'intensité de leur obligation de contrecarrer la pollution marine, en permettant qu'interviennent, dans le processus décisionnel visant à définir les capacités d'intervention, des données à caractère proprement politique, ce qui n'est apparemment pas le cas en vertu du premier paragraphe de l'article 194³⁷.

Mais alors surgit une contrariété, puisque le second paragraphe de l'article 194 paraît radicalement détonner par sa fermeté dans la section consacrée aux dispositions générales³⁸.

1.3.3. Les difficultés d'interprétation du second paragraphe de l'article 194 de la Convention

Le second paragraphe de l'article 194 est ainsi libellé :

2. Les États prennent toutes les mesures nécessaires pour que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle le soient de manière à ne pas causer de préjudice par pollution à d'autres États et à leur environnement et pour que la pollution résultant d'incidents ou d'activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne s'étende pas au-delà des zones où ils exercent des droits souverains conformément à la Convention.

Il ressort de cet article qu'un État, qu'il en ait les moyens ou pas, devrait adopter toutes les mesures nécessaires pour empêcher que, par exemple, ses activités industrielles n'engendrent une pollution portant préjudice à d'autres États ou que celle-ci ne se répande hors « des zones où [il exerce] des droits

36. Voir *supra*, par. 1.3.1.

37. *Idem*.

38. On se souvient qu'en vertu du premier paragraphe de l'art. 194, l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin se limite, pour chaque État, à ce qu'il peut raisonnablement accomplir, dans un esprit honnêtement écologique.

souverains (...) ». À défaut, il encourrait le blâme³⁹, en cas de dommage à un autre pays, bien que par ailleurs, il se soit plié à la lettre même des articles 193 et 194.1, ainsi rendus insignifiants, le second paragraphe de l'article 194 se substituant indirectement à eux.

Pourtant, en y regardant de plus près, on découvre que la cohérence n'est pas si grossièrement bafouée. D'abord, en supposant que le mot « préjudice » y soit employé dans son acception la plus stricte — c'est-à-dire atteinte prouvable à des intérêts certains —, les mesures nécessaires pour en empêcher la réalisation, notamment en matière de pollution terrigène, ne risquent guère, généralement, de déborder le cadre des possibilités de la plupart des États⁴⁰. En effet, il existe une dissimilitude sensible entre devoir s'évertuer à « prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin », qui requiert une vaste mobilisation de ressources, et devoir s'appliquer à circonscrire les méfaits de cette pollution au seul territoire d'où elle sourd, ce qui semble une mission plus modeste. Ensuite, l'obligation de veiller à ce que la pollution « ne s'étende pas au-delà des zones où [les États] exercent des droits souverains conformément à la Convention » ne menace vraisemblablement pas, non plus, de grever indûment leur économie, car selon les articles 56.1(a) et 57 de la Convention⁴¹, chaque pays jouirait de tels droits souverains jusqu'à une distance approximative de deux cents (200) milles marins des côtes. Or à priori, le danger que les effluents urbains gagnent éventuellement la haute mer, quoique incontestable, ne réclame pas de précautions exceptionnelles. En dépit de ces remarques dont la valeur pourrait être critiquée, l'article 194.2 demeure franchement loin de l'esprit qui se manifeste à travers les autres dispositions de la même section⁴². Il faudrait peut-être amender l'article 194.2 de façon à ce qu'il se fonde dans l'ensemble dont il fait partie. Un ajout qualifiant l'obligation qui y est énoncée d'une manière similaire à celle du premier paragraphe suffirait.

39. Voir même une déclaration de responsabilité: « Il incombe aux États de veiller à l'accomplissement de leurs obligations internationales en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin. Ils sont responsables conformément au droit international. » Article 235.1 de la Convention.

40. Voir *supra*, par. 1.3.1.

41. Art. 56.1(a):

Dans la zone économique exclusive, l'État côtier a: a) des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des fonds marins et de leur sous-sol et des eaux surjacentes, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents;

Art. 57: La zone économique exclusive ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale.

42. Voir *supra*, par. 1.3.1.

La maxime *sic utere tuo ut alienum non laedas* (on ne doit pas utiliser son bien de façon à nuire à autrui), telle qu'appliquée dans les affaires *Trail Smelter Arbitration*⁴³ et *Corfu Channel*⁴⁴, et telle que formulée par l'article 21 de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement⁴⁵, semble avoir largement inspiré l'article 194.2. Dans la cause de *Trail Smelter*, des agriculteurs américains de l'État de Washington s'étaient plaints que les émanations de la Fonderie de Trail, située en Colombie-Britannique, leur causaient de graves dommages. Le tribunal constitué ad hoc, déclara le Canada «... responsible in international law for the conduct of Trail Smelter», pour le motif que :

under international law (...) no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties of persons therein when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.⁴⁶

Dans le même sens, le juge Alvarez de la Cour internationale de justice, alors qu'il était saisi d'un litige relatif à l'explosion d'une mine dans un détroit, affirma : « Every State is bound to take preventive measures to forestall the execution in its territory of criminal or prejudicial acts to the detriment of other States or their nationals... »⁴⁷. On distingue déjà dans ces deux décisions, la substance de l'article 194.2. Il n'y manque que la proscription de laisser souiller les zones échappant à la souveraineté nationale. L'article 21 de la Déclaration de Stockholm (1972) comble cette lacune⁴⁸ :

States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the Principles of International Law, the sovereign right to exploit their resources pursuant to their own environmental policies and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or areas beyond limits of national jurisdiction⁴⁹.

Ce principe étend considérablement la portée de la règle de la responsabilité des États, dans la mesure où il prévoit l'obligation de ne pas polluer

43. (*United States v. Canada*) 3 United Nations Report of International Arbitral Awards 1907, 1941, pp. 1965-66.

44. International Court of Justice Reports, 4 (1949), p. 44.

45. Report of the United Nations Conference on the Human Environment, U.N. Document A/CONF.48/14, 3 juillet 1973.

46. (*United States v. Canada*) 3 United Nations Report of International Arbitral Awards, 1907, 1941, pp. 1965-66.

47. International Court of Justice Reports, 4 (1949), p. 44.

48. À noter ici, que la Déclaration de Stockholm n'est pas une convention internationale et n'est pas créatrice de droit ; l'intérêt de son principe 21 ne réside donc que dans sa similitude avec les articles 193 et 194.2 de la Convention, et dans les commentaires dont il a été l'objet.

49. Voir *supra*, note 45.

les zones échappant au contrôle national comme, par exemple, la haute mer⁵⁰. MM. D'Amato et Hargrove ont écrit, en 1974, que la première proposition de cet article 21, très voisine de l'article 193 de la Convention, en niait la seconde plutôt apparentée à l'article 194.2⁵¹. À cette assertion M. Odidi Okidi a rétorqué que : « The self-negation of the Principle need not occur, however. The rule only requires that the national environmental policies be harmonized with possible common usages (...) and that no harm is caused to other users »⁵².

Pourtant, il semble indéniable que l'actuel article 194.2 rend extrêmement ardue la compréhension de l'article 193. Car, comment associer, d'une part, la proclamation des droits souverains d'un pays sur l'exploitation de ses richesses et, d'autre part, l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que cette exploitation ne nuise pas à des États-tiers, ni ne corrompe la haute mer sur le plan environnemental? Ou bien l'obligation prime la souveraineté des États⁵³, ou c'est le contraire. Mais dans chaque cas il y a d'insolubles complications. En outre, il ne paraît pas possible d'harmoniser les premier⁵⁴ et second paragraphes de l'article 194 qui, tels que libellés, s'opposent radicalement, le second annihilant le premier. M. Odidi Okidi semble avoir fait abstraction de la réalité, dans son explication, au profit de sa perception de ce qui devrait être. Car si les États sont conviés à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la pollution de porter préjudice à d'autres États, il faut admettre qu'ils devront à cette fin réglementer l'exploitation de leurs ressources d'une manière qui pourrait être difficile à concilier avec le libre exercice des droits souverains que semble leur garantir l'article 193. Celui-ci devient ainsi pratiquement dérisoire.

Globalement, la section I de la douzième partie favorise la naissance d'un climat mondial propice à la protection des océans. Fermement, mais

50. C.O. OKIDI, *Regional Control of Ocean Pollution-Legal and Institutional Problems and Prospects*, Sijthoff & Noordhoff 1978, p. 67.

51. D'AMATO et HARGROVE (éd.), *Environment and the Law of the Sea*, A Report of the Working Group on Ocean Environment of the American Society of International Law, Washington, D.C., 1974, p. 47.

52. C.O. OKIDI, *supra*, note 50, p. 68.

53. *Lake Lanoux Arbitration*, 12 United Nations Report of International Arbitral Awards, p. 281, où les juges ont écrit qu'en cas de conflit entre l'exercice de la souveraineté nationale et des obligations internationales, ces dernières l'emportaient : « It has been contented before the Tribunal that the modifications should be strictly construed because they are in derogation of sovereignty. The Tribunal could not recognize such an absolute rule of construction. Territorial sovereignty plays the part of a presumption. It must bend before all international obligations, whatever their origin, but only such obligations. »

54. Qu'il suffise de rappeler que le premier paragraphe de l'article 194 n'exige pas davantage des États qu'ils investissent, dans la lutte contre la pollution marine, les ressources et les énergies qu'ils peuvent raisonnablement y engager, et rien de moins.

avec égards pour la souveraineté nationale dont l'intégrité fut farouchement défendue par les pays en développement, le souci de l'environnement marin est insufflé dans la vie des nations par des dispositions plus indicatives que compulsives, produits parfois médiocres d'un compromis entre les intérêts économiques des États et les préoccupations écologiques. Les articles 192, 193 et 194.1, qui forment la pierre angulaire du nouveau droit de la préservation du biotope marin, sont de tels produits, mais aussi les articles 194.3 et 194.5. Ensemble ils impriment un esprit davantage qu'ils ne prescrivent un carcan⁵⁵. En va-t-il autrement de l'article 207 qui regarde particulièrement la pollution d'origine tellurique ?

1.4. L'obligation propre à la pollution terrigène (art. 207-213)

L'article 207 de la Convention ne s'écarte pas sensiblement de la voie tracée par les articles 192 à 194. Les paragraphes 1 et 4 dudit article le révèlent assez nettement :

1. Les États adoptent des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin d'origine tellurique, y compris la pollution provenant des fleuves, rivières, estuaires, pipe-lines et installations de décharge, en tenant compte des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées, internationalement convenues.
4. Les États, agissant en particulier par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes ou d'une conférence diplomatique, s'efforcent d'adopter au plan mondial et régional, des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution tellurique du milieu marin, en tenant compte des particularités régionales, de la capacité économique des États en développement et des exigences de leur développement économique. Ces règles et ces normes, ainsi que ces pratiques et procédures recommandées, sont réexaminées de temps à autre, selon qu'il est nécessaire.

D'abord, il ressort que ce sont les États qui sont appelés à jouer le rôle normatif effectif, en matière de lutte contre la pollution d'origine tellurique. D'ailleurs, ils assurent également, en vertu de l'article 213⁵⁶, l'application de

55. D. FRANK, « A Closer Look at Some Issues for Geneva — Oceans Policy, Marine Environment and Fisheries », (1975) 14 *Columbia Journal of Transnational Law* 66: « Those of us concerned about the environment went to Geneva and then to Caracas hoping that we could get a simple provision in the Convention which would say that every country would do what it could to prevent pollution and preserve the environment. »

56. 213. Les États assurent l'application des lois et règlements adoptés conformément à l'article 207; ils adoptent les lois et règlements et prennent les autres mesures nécessaires pour donner effet aux règles et normes internationales applicables, établies par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes ou d'une conférence diplomatique, afin de protéger et préserver le milieu marin de la pollution tellurique.

leurs lois et règlements, et, selon le second paragraphe de l'article 207, ils prennent « les autres mesures qui peuvent être nécessaires ». Il n'y a là rien de très extraordinaire car, ainsi que l'évoquait M. Odidi Okidi: « It is an accepted principle of international law that every state has the exclusive right to legislate and enforce its laws within its territory, except under special circumstances »⁵⁷. Les circonstances dont il s'agit se résument principalement à la limitation de l'étendue de la souveraineté d'un État par le droit international coutumier ou conventionnel⁵⁸. Or il appert que pour diverses raisons qui seront ultérieurement analysées, on n'a pas cru utile de déroger au principe exprimé par M. Okidi. Toutefois les États n'ont plus seulement le droit de légiférer; ils en ont désormais le devoir.

Ensuite, il convient de souligner que l'obligation dont il est question n'incombe pas seulement aux États côtiers, mais à tous les pays, où qu'ils soient situés, enclavés ou pourvus d'un court littoral, du moment que les activités qui y sont poursuivies menacent de souiller les mers. Cela constitue un acquis appréciable, car il paraît absurde que les États riverains, sous prétexte qu'ils bénéficient au premier chef des avantages de la proximité des océans, grâce notamment aux droits que leur confère l'article 56 dans leur zone économique exclusive, assument seuls le fardeau de l'entreprise d'éradication de la pollution d'origine tellurique. Presque tous les pays, même enclavés, contribuent par exemple, en déversant leurs déchets dans les rivières, à polluer les océans, et à ce titre, il est juste qu'ils soient appelés à participer à l'effort de dépollution.

Mais qu'entend-on par « pollution du milieu marin d'origine tellurique »? La Convention n'en fournit aucune définition. Néanmoins, elle contient des indications. « Tellurique » signifie « qui provient de la terre ». Donc, l'expression « pollution d'origine tellurique » viserait aussi bien l'immersion de déchets, la pollution atmosphérique (pour la portion qui émane directement du continent), et même la pollution à partir de structures artificielles, que celle due aux rejets industriels et municipaux dans les cours d'eau⁵⁹. Cependant, les articles 208 et 209 traitent de la pollution depuis les structures artificielles, l'article 210 aborde le problème de l'immersion de déchets, et le cas de la pollution atmosphérique est régi par l'article 212⁶⁰. Il faut en conclure qu'essentiellement, l'emploi de l'expression « pollution

57. C.O. OKIDI, *supra*, note 50, p. 63.

58. Voir *supra*, note 3.

59. A.-C. KISS, « La protection internationale de l'environnement », *Notes et Études Documentaires*, n° 4,419-4,420, 1977, p. 32; J.A. DE YTURRIAGA, « Regional Conventions on the Protection of the Marine Environment », *Académie de droit international — Recueil des Cours*, T 162, 1979(1), pp. 385 à 387.

60. En outre, l'article 194.3 de la Convention, distingue très bien la pollution terrigène de celles provenant d'installations artificielles, de l'atmosphère, ou de l'immersion directe.

d'origine tellurique » dans la Convention, renvoie à la corruption véhiculée par les fleuves et rivières ainsi qu'à celle qui, directement de la côte, par des émissaires ou par simple ruissellement, aboutit dans la mer. Cette conception ne fait pas l'unanimité⁶¹, mais c'est celle qui a été retenue par les rédacteurs de la troisième Commission.

Enfin, l'obligation d'adopter des lois et règlements nationaux pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution terrigène, eu égard à l'idéalité de l'objectif fixé par l'utilisation du vocable « maîtriser », semble infliger les mêmes exigences excessives⁶² à tous les pays indistinctement. Par là, l'article 207 se démarquerait des dispositions générales. La lecture complète du premier paragraphe montre qu'il n'en est rien : « en tenant compte des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées, internationalement convenues ». Les États ne sont pas de simples exécutants : ils n'ont pas à se plier aux normes internationales dont il s'agit. Ils peuvent évidemment, s'ils le désirent, aller au-delà ; ils peuvent aussi, au contraire, rester en deçà de ce qu'elles commandent. Le paragraphe 4 éclaire davantage : les normes mondiales et régionales seront établies en fonction de la situation relative des États ou des groupes d'États, et seront moins astreignantes pour les pays en développement que pour les pays industrialisés. Si ces normes sont conçues « en tenant compte des particularités régionales, de la capacité économique des États en développement et des exigences de leur développement économique », on voit mal comment les lois, règlements et autres mesures nationales devraient être pris abstraction faite de ces éléments. Il semble donc que l'article 207 perpétue le climat créé par les articles 192 à 194, chaque pays étant convié à agir au mieux de ses possibilités, telles qu'il les aura discrétionnairement jugées :

In the case of land-based pollution, however, the establishing of standards and the enforcement of regulations are the sole responsibility of the (...) state. It is likely that each state, while noting the desirability of international harmonization of standards, will decide on the amount of deterioration of the marine environment which appears socially acceptable and ecologically permissible in relation to its own area of sea. It will also compare the costs of abating pollution with the costs to its own economy of the effects of pollution. The

61. A.-C. KISS, *supra*, note 59 ; J.A. DE YTURRIAGA, *supra*, note 59, où l'auteur dresse une liste des définitions adoptées par plusieurs conventions régionales.

62. J.A. DE YTURRIAGA, *supra*, note 59, pp. 389-390. Selon cet auteur, l'emploi d'un terme comme « maîtriser » ou « éliminer » est inapproprié :

The undertaking to eliminate pollution is no more than a pious wish, an obligation with which it is impossible to comply. Only if one interprets the definition of pollution as causing actual damage to the marine environment (ce que ne permet pas de croire la définition de la pollution marine que fournit l'article 1 de la Convention) by the introduction of certain substances could the goal of eliminating pollution be achieved.

view of various states will be coloured by their industrial priorities and by the dependance they have on the sea for fishing and the use they make of it for recreational purposes.⁶³

Bien sûr, le paragraphe 4 stipule que les capacités économiques et les exigences des seuls pays en voie de développement peuvent être soupesées dans la composition des normes internationales, ce qui semble exclure les pays industrialisés, lesquels devraient conséquemment établir leurs normes antipollution en fonction de visées purement écologiques. Mais il demeure que si effectivement les normes internationales risquent d'être plus sévères pour les pays industrialisés, dont les ressources sont présumées imposantes, ceux-ci n'auront pas à s'y soumettre, mais uniquement à en « tenir compte », de sorte qu'ils pourront accomplir moins, selon ce qu'ils croiront correspondre à leur situation globale. Cela est confirmé par le paragraphe cinq, dont les termes, identiques à ceux de l'article 194.3(a), expriment la plus grande circonspection s'agissant de contraindre les États :

5. Les lois et règlements, les mesures, ainsi que les règles et les normes et les pratiques et procédures recommandées, visés aux paragraphes 1, 2 et 4, comprennent des mesures tendant à limiter autant que possible l'évacuation dans le milieu marin de substances toxiques, nuisibles ou nocives, en particulier de substances non dégradables.

Voilà une obligation assez précise, puisque sont identifiés des types de substances polluantes dont les États doivent limiter le déversement. Cependant, là s'arrête l'audace, et le recours à la formule « mesures tendant à limiter autant que possible », qui réfère non seulement aux frontières de la science et de la technologie, mais encore aux bornes posées par le contexte socio-économique propre à chaque État, le montre bien. L'article 207, à l'instar, quant à la manière, des articles 192 à 194, essaie sans carrément l'ordonner, d'amener les États à s'impliquer sérieusement et concrètement dans la lutte contre la pollution terrigène.

Ce sont donc les États qui, en vertu des articles 192 à 194, 207 et 213 de la Convention, mènent la lutte contre la pollution d'origine tellurique. Il leur appartient d'opter pour une politique de l'environnement, de choisir les moyens d'intervention, de déterminer la toxicité relative des produits rejetés à la mer, d'en réglementer le déversement dans les cours d'eau nationaux. Ils peuvent par exemple, comme en France, en Suède et en Finlande, exiger que toutes les activités susceptibles de polluer soient préalablement autorisées par l'autorité compétente. Ou encore, comme au Canada, en Finlande, en Suède, au Japon et aux États-Unis, proscrire l'usage en agriculture et dans l'industrie, du mercure, de ses dérivés, et de certains autres agents polluants

63. D.M. JOHNSON, *Marine Policy and the Coastal Community*, 1976, pp. 58-59.

spécialement nocifs. Ou, ils peuvent, comme en Belgique, en République fédérale allemande, en France, en Pologne et en Angleterre, contrôler le rejet de polluants dans leurs eaux, donner des subventions aux municipalités et prévoir des réductions d'impôts en faveur des industries qui filtrent leurs eaux usées⁶⁴. Mais sans concertation, ces tentatives restent dérisoires au regard de l'ampleur de la tâche.

1.5. La nécessité d'une concertation des efforts nationaux

Dans l'organisation planétaire de la protection des océans contre la pollution terrigène que propose la Convention, les États jouent un rôle capital. Sur ce point, ledit document n'innove guère, car, traditionnellement, la gestion de la pollution d'origine terrestre a été et reste un attribut de la souveraineté nationale. La nouveauté réside dans l'assomption par les États d'une obligation de rechercher véritablement l'amélioration de la qualité du milieu marin. Néanmoins, une approche strictement nationale du problème est insatisfaisante. L'unité fondamentale du milieu marin qui ignore les frontières politiques, défend le cloisonnement de la lutte contre la pollution terrigène :

The farthest that one coastal state may claim without encroaching on the interests of the state on the opposite shore is the median line under equidistance principles, which in itself presupposes some form of agreement. However, this would still be an ineffective measure in view of the unity of the ocean space as bound together by water movements. Efficient pollution control must consider ecological boundaries of the sea, and this is not secured by the disparate systems of unilateral regularity jurisdiction.⁶⁵

L'efficacité même d'une gestion de la pollution terrigène centrée sur l'action nationale, paraît, dans une perspective environnementale, discutable. Certains craignent, non sans raison, que des États ne profitent de cette situation pour faire miroiter aux investisseurs un eldorado, « en vantant les mérites (pour le pollueur) de la souplesse de leur législation anti-pollution »⁶⁶, cédant de la sorte à la tentation d'exploiter l'environnement comme un

64. I.C. JAIN, « Legal Control of Marine Pollution », (1973) 13 *Indian Journal of International Law* 420.

65. C.O. OKIDI, « Toward Regional Arrangements for Regulation of Marine Pollution: An Appraisal of Options », (1977) 4 *Ocean Development and International Law Journal* 7-8 ; aussi : M. WALDICHUK, « Control of Marine Pollution: An Essay Review », (1977) 4 *Ocean Development and International Law Journal* 270 ; A.-C. KISS, « La protection internationale de l'environnement », 1977, *Notes et Études Documentaires*, n° 4,419-4,420, p. 26 ; U. JENISCH, « Marine Pollution: an International Problem », *Aussenpolitik: German Foreign Affairs Review*, vol. 23, 1972, p. 209.

66. R.-J. DUPUIS, *L'Océan partagé*, 1979, p. 206.

avantage comparatif, au sens que la science économique confère à cette expression. Ils redoutent un nivellement par le bas de la qualité de la lutte contre la pollution tellurique des océans, les pays les moins nantis ou les moins scrupuleux forçant les autres, soucieux de garantir la compétitivité de leur industrie menacée par une production étrangère à coût réduit, rendue possible par la médiocrité de la réglementation environnementale du pays producteur, à diminuer l'intensité de leur effort de dépollution, notamment au plan normatif⁶⁷. Ils fondent leurs appréhensions sur l'Histoire qui enseigne assez que les États ne sont pas très enclins à prendre les mesures draconiennes que réclame parfois la dégradation du milieu, d'autant moins, en ce qui concerne la pollution marine, lorsqu'ils sont enclavés, par exemple, et qu'ils ne retirent pas des mers des avantages immédiats⁶⁸. Ces auteurs préconisent donc une véritable organisation régionale de la lutte contre la pollution terrigène, la contribution des États consistant seulement en l'application, sur leur territoire respectif, des normes et autres prescriptions élaborées à l'échelon régional. Une structure mondiale superposée verrait à poser les principes généraux, coordonnerait les différentes interventions, et comblerait autant que possible, les vides laissés par le système régional⁶⁹. De façon forcément schématique, et sous réserve des nuances propres à chaque auteur, c'est là le modèle qui, aux yeux de plusieurs, permettrait de résoudre le plus sûrement le problème de la pollution terrigène.

À l'inverse, d'autres semblent plutôt priser une conception plus radicalement nationale. Ils exposent que les États sont les mieux placés pour

67. D. FRANK, « A Closer Look at Some Issues for Geneva-Oceans Policy, Marine Environment and Fisheries », (1975) 14 *Columbia Journal of Transnational Law* 66; M. WALDICHUK, « Control of Marine Pollution: An Essay Review », (1977) 4 *Ocean Development and International Law Journal* 277.

68. D.D. BUSCH et E.I. MEARS, « Ocean Pollution: An Examination of the Problem and an Appeal for International Cooperation », (1970) 7 *San Diego Law Review* 576; H.A. VERSTEEG, « The International and National Response to the Problems of Marine Pollution », (1976-78) 3 *Auckland University Law Review* 224-225.

69. C.O. OKIDI, *supra*, note 50, p. 240-241 : « The regional organization, as the agency with power to prevent pollution in the ocean region, should determine the pollution prevention standards to control whatever enters oceans from land. All the coastal states should then be required to apply the standards within areas of their jurisdiction through adoption of the standards into municipal laws. » Voir aussi, sur la relation entre États et région : M.W. JANIS, « The Roles of Regional Law of the Sea », (1975) 12 *San Diego Law Review* 559. Sur le rôle d'une éventuelle organisation mondiale : C.O. OKIDI, « Toward Regional Arrangements for Regulation of Marine Pollution: An Appraisal of Options », (1977) 4 *Ocean Development and International Law Journal* 12 et 19; E. HAMBRO, « The Human Environment: Stockholm and After », *The Yearbook of World Affairs*, 1974, V. 28, p. 213; R. KHAN, « Marine Pollution and International Legal Controls », (1973) 13 *Indian Journal of International Law* 399-400; L.M. ALEXANDER, « Regionalism and the Law of the Sea: The Case of Semi-enclosed Seas », (1974) 2 *Ocean Development and International Law Journal* 153.

contrer valablement la pollution d'origine tellurique, car elle résulte d'activités poursuivies sur leur territoire⁷⁰. Ils ajoutent que c'est habituellement le pays qui pollue la mer qui en subit le plus directement les conséquences, et qu'il s'agit d'une puissante incitation à régir sévèrement toute intronction nuisible dans le biotope marin⁷¹. De même, ils prétendent que comme l'article 56(1) a) de la Convention concède des « droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation (...) des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, (...) » aux États côtiers dans la zone économique exclusive (jusqu'à 200 milles marins du littoral) ceux-ci devraient y puiser une motivation supplémentaire en faveur d'une politique de l'environnement musclée⁷². Enfin, ils avancent, du moins quelques-uns d'entre eux, que l'inaptitude chronique du droit international à pourvoir aux exigences impérieuses de la protection des océans, ne laisse pas d'autre alternative que de s'en remettre aux États :

The traditional peaceable, compromise approach to international issues, dictated by rigorous adherence to sovereignty, is quite unsuited to dealing with the problems of marine pollution. There is no time left to engage in lengthy negotiations which ultimately produce weak, remedial conventions which fail to deal comprehensively with these problems. The only viable alternative would seem to be then, for nations to enact effective domestic legislation to overcome these weaknesses⁷³.

Aucun de ces arguments ne constitue une négation de l'intérêt d'une forme de collaboration entre les États. La grande majorité des experts admet volontiers que l'unité du milieu marin requiert quelque concertation. Les avis ne se partagent que sur le choix du modèle idoine, et notamment au sujet de l'attribution de la fonction normative, aux États ou aux régions. Mais personne ne conteste le principe d'un certain encadrement régional, voire mondial de l'action des États, soit au niveau de la conception des normes, ou

70. D.D. BUSCH et E.I. MEARS, *supra*, note 68, p. 579-580. H.A. VERSTEEG, *supra*, note 68, p. 224-225.

71. D.D. BUSCH et E.I. MEARS, *supra*, note 68, p. 576.

72. R.-J. DUPUY, *supra*, note 66, p. 205 ; à cet argument, on pourrait rétorquer que si, alors que les États n'avaient juridiction que sur leur mer territoriale, peu de progrès ont été enregistrés dans le domaine de la lutte contre la pollution marine d'origine tellurique, il est improbable qu'en disposant des énormes ressources de la zone économique exclusive, ils s'intéressent davantage à ce problème qui pour eux, avec l'extension de la portée de leur souveraineté, devient nécessairement moins criant. Voir à ce sujet : G. SCHWARZENBERGER, « Trends in the Law of the Sea-From Leviathan to Jaws », *The Yearbook of World Affairs*, Vol. 33, 1979, p. 368.

73. H.A. VERSTEEG, *supra*, note 68, p. 224-225 et 241-242. L'auteur reconnaît cependant les immenses déficiences de la législation de son pays (Nouvelle-Zélande), sans s'interroger sur les causes de ces déficiences. Voir aussi : Michael WALDICHUK, *supra*, note 67, p. 280.

encore au niveau de la collecte des renseignements — qui font actuellement cruellement défaut — sur les océans et la pollution⁷⁴.

Les États, en vertu de la Convention, doivent « [prendre] toutes les mesures (...) qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser » la pollution d'origine tellurique, mais seulement « en fonction de leurs capacités ». Il a été suffisamment démontré que de la sorte, les États, protagonistes de la lutte contre cette pollution, s'obligent à apprécier en toute bonne foi, et avec un désir de contrer la dégradation du biotope marin, leurs capacités (i.e. richesse collective, avancement technologique et scientifique, politiques sociale et économique...), et à régler leur conduite en conséquence. Il ne paraît pas exagéré d'affirmer que la lutte contre la pollution d'origine terrestre, particulièrement sous son aspect génériquement normatif, demeure d'abord du ressort de la souveraineté nationale, c'est-à-dire que chaque pays peut librement décider des actions à entreprendre, sauf que, par l'effet des articles 192 à 194 de la Convention, cette liberté n'est plus absolue et que les États qui ratifieront ladite Convention seront tenus de veiller à protéger les océans et d'exercer leur discrétion dans cet esprit. Mais les États ne peuvent valablement opérer que s'ils disposent d'informations complètes sur les mers, sur les agents polluants et sur les interactions entre les deux, de même que sur les remèdes les mieux adaptés. Afin de combler, à tout le moins, ce besoin, la coopération entre les États paraît non seulement souhaitable, mais encore indispensable. Il s'agira donc, dans la prochaine partie de cet article, d'exposer comment est traitée cette « coopération » dans la Convention.

2. « La coopération »

Cette appellation dont on cherche en vain la définition dans la Convention, recouvre, pour les fins de notre étude, aussi bien la participation active et directe des États (à laquelle ils sont conviés spécialement par la section 2 de la douzième partie de la Convention) à une entreprise commune que, plus largement, les actions plus proprement individuelles qui, sans que forcément ce soit là leur fin première, sont très susceptibles d'aider d'autres pays et de cette façon, s'inscrivent dans le réseau de collaboration que la Convention cherche à créer ou au moins à développer. Celle-ci envisage implicitement trois (3) principaux genres de « coopération » : la « coopération scientifique », qui vise ou permet l'approfondissement et l'enrichissement de nos connaissances sur le biotope marin, les pollutions qui y sont introduites

74. J. SCHNEIDER, *World Public Order of the Environment: Towards an International Ecological Law and Organization*, 1979, Toronto, University of Toronto Press, p. 125. Également : C.O. OKIDI, *supra*, note 50, p. 180.

et les remèdes indiqués, préventifs ou curatifs (articles 200, 204 et 205); la « coopération normative », qui concerne la formulation et l'élaboration de règles, normes, pratiques et procédures, ainsi que l'établissement préalable de critères scientifiques (articles 197, 201 et 207.4); enfin, « l'entraide internationale », qui se particularise par son caractère plus conjoncturel, plus fonctionnel, comme à titre d'illustration, l'obligation de procurer aux pays en voie de développement une assistance technique (articles 198, 199, 202, 203, 205 et 206). Par ailleurs, ces différentes formes de coopération semblent, aux termes des dispositions susmentionnées, devoir s'articuler aux échelons régional et/ou mondial. Il importe donc, d'examiner aussi comment la Convention intègre le « régionalisme » et le « mondialisme » dans l'ensemble du système de gestion de la lutte contre la pollution d'origine tellurique.

2.1. La coopération scientifique (articles 200, 204 et 205)

2.1.1. L'importance de la coopération scientifique

Notre connaissance des effets de la pollution sur le milieu marin est encore extrêmement rudimentaire. Les propriétés de nombreuses substances introduites dans les océans demeurent souvent obscures, et les quantités même de ces substances qui atteignent les mers ne sont que grossièrement estimées. Une incertitude équivalente prévaut au sujet du biotope marin. On ignore jusqu'à quel point il est pollué, et l'océanographie, tant physique que biologique, ne progresse que lentement. Cette carence d'informations engendre deux conséquences fondamentales. D'abord, eu égard aux coûts exorbitants de la lutte contre la corruption des océans, les États, surtout les plus pauvres, hésitent à investir les sommes et les énergies considérables qu'il faudrait pour affronter un problème dont la gravité, la nature et l'ampleur restent hypothétiques et méconnues. Ensuite, lorsque des États, pour la plupart industrialisés, reconnaissent l'urgence d'agir, l'insuffisance du savoir sur les mers et la pollution, ou paralyse leur action, ou en rend l'efficacité aléatoire.

Dans ce contexte, les diverses interventions, nationales ou même régionales, sont presque invariablement tâtonnantes et anarchiques, de sorte que les résultats s'avèrent souvent, quand il est possible de les constater et de les mesurer, médiocres. À la base de toute opération rationnelle de dépollution, se trouve donc obligatoirement une véritable expertise scientifique⁷⁵. Cette expertise s'acquiert, en vertu de la Convention, à travers la

75. J. SCHNEIDER, *supra*, note 74, p. 76: « In order to have effective environmental management based on scientific principles, it is indispensable that there be an adequate intelligence input into the decision making system. » Aussi : C.O. OKIDI, *supra*, note 74, p. 181.

collaboration la plus étroite possible entre les États, laquelle offre le précieux avantage, notamment par le biais de l'échange constant d'informations, de rendre communs à l'ensemble des nations, les progrès enregistrés et les connaissances acquises par chacun et partant, d'ouvrir la voie à la systématisation de la formation du substrat d'une lutte qualitativement acceptable contre la pollution terrigène.

2.1.2. Le droit à la recherche scientifique marine face aux pouvoirs et devoirs des États côtiers

Les États côtiers ont, selon l'article 56(1) b(ii) de la Convention, dans leur zone économique exclusive, «juridiction (...) en ce qui concerne : ii) la recherche scientifique marine ». L'article 48(v) d'un avant-projet de convention la définit ainsi : « toute étude et tout travail expérimental connexe destinés à accroître les connaissances de l'humanité sur le milieu marin », ce qui comprend évidemment la recherche liée aux questions de pollution des océans. Alors que les États côtiers, dans les limites de leur mer territoriale, ont un droit souverain à l'égard de la conduite et de la réglementation des activités de recherche scientifique marine, et que celles-ci ne peuvent y être entreprises qu'aux conditions qu'ils fixent ⁷⁶, ils disposent d'un droit de regard plus restreint dans leur zone économique. En fait, même si l'article 246.1.2 indique que dans la zone économique exclusive, les activités de recherche scientifique ne peuvent être menées qu'avec le consentement de l'État côtier, le troisième paragraphe dudit article précise que ce consentement ne saurait être refusé « dans des circonstances normales ». Et le cinquième paragraphe mentionne quatre cas où même dans des circonstances normales, l'État côtier peut discrétionnairement refuser son consentement :

5. Les États côtiers peuvent cependant, à leur discrétion, refuser leur consentement à l'exécution d'un projet de recherche scientifique marine par un autre État ou par une organisation internationale compétente dans leur zone économique exclusive ou sur leur plateau continental dans les cas suivants :
 - a) si le projet a une incidence directe sur l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques ;
 - b) si le projet prévoit des forages dans le plateau continental, l'utilisation d'explosifs ou l'introduction de substances nocives dans le milieu marin ;
 - c) si le projet prévoit la construction, l'exploitation ou l'utilisation des îles artificielles, installations et ouvrages visés aux articles 60 et 80 ;
 - d) si les renseignements communiqués quant à la nature et aux objectifs du projet en vertu de l'article 248 sont inexacts ou si l'État ou l'organisation internationale compétente auteur du projet ne s'est pas acquitté d'obligations contractées vis-à-vis de l'État côtier intéressé au titre d'un projet de recherche antérieur.

76. Art. 245 de la Convention.

Les États, quelle que soit leur situation géographique, ainsi que les organisations internationales compétentes, ont le droit d'effectuer des recherches scientifiques marines, sous réserve des droits et devoirs des autres États, sur toute l'étendue des océans⁷⁷. Ainsi, il semble qu'un pays qui négligerait d'entreprendre des études environnementales dans sa zone économique exclusive, son défaut ne constituant toutefois pas une condition « sine qua non » à l'engagement d'autres acteurs, ne pourrait facilement empêcher un État-tiers ou une organisation internationale de se substituer à lui, car on conçoit mal comment il parviendrait, sans être taxé de mauvaise foi, à leur dénier son accord pour des recherches de nature écologique. D'autant moins, et ceci s'applique également à l'exercice par les États riverains de leur souveraineté sur leur mer territoriale, que plusieurs dispositions de la Convention encouragent fortement les nations à coopérer en matière scientifique. L'article 239 par exemple, énonce que : « Les États et les organisations internationales compétentes encouragent et facilitent le développement et la conduite de la recherche scientifique marine (...) ». L'article 242 reprend sensiblement la même idée. L'article 243 demande aux organisations internationales et aux États de coopérer « pour créer des conditions favorables à la conduite de la recherche scientifique marine dans le milieu marin et unir les efforts des chercheurs qui étudient la nature des phénomènes et processus dont il est le lieu et leurs interactions. » L'article 255 convie les États, en vue de favoriser les activités de recherche scientifique marine, à faciliter l'accès à leurs ports et à fournir une aide aux navires de recherche scientifique.

Certainement, la Convention privilégie la concertation comme moyen d'assurer la plus grande efficacité de la recherche. Cela implique que les États côtiers qui ont à décider d'autoriser ou d'interdire une étude, doivent alors être animés d'un esprit de collaboration, et que leur comportement sera jugé par la communauté internationale en rapport avec cette exigence. En principe donc, la recherche scientifique touchant la pollution du biotope marin n'est pas l'affaire exclusive des États côtiers pour les zones océaniques rattachées à leur juridiction, mais apparaît plutôt comme une mission qui appelle la participation de toutes les nations et de toutes les organisations internationales qui s'y intéressent, sous réserve du pouvoir modéré de contrôle qui appartient aux États côtiers. En haute mer, c'est-à-dire « toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique exclusive, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un État, ni dans les eaux archipélogiques d'un État archipel »⁷⁸, les États, avec ou sans littoral, et les organisations internationales jouissent de la liberté de la recherche

77. Art. 238 de la Convention.

78. Art. 86 de la Convention.

scientifique à des fins pacifiques⁷⁹. On peut supposer que ce seront surtout les organisations internationales qui se prévaudront de cette liberté s'agissant de l'étude des effets de la pollution d'origine terrestre en haute mer, car les États risquent de ne se préoccuper que misérablement de la dimension environnementale de la gestion de cette portion des océans qui échappe à leur rayonnement, surtout qu'on présume communément que la pollution en provenance du continent se concentre d'abord le long du littoral⁸⁰.

2.1.3. Les différentes formes de coopération scientifique proposées par la Convention

Outre que les États et les organisations internationales doivent généralement coopérer pour que la recherche scientifique s'opère sans entrave sur toute l'étendue des océans, on note que d'autres obligations, plus spécifiques, leur sont dictées qui intéressent grandement le secteur de la lutte contre la pollution du milieu marin. Il y a d'abord une série d'obligations qui, à divers degrés et de différentes manières, tendent vers un même but : accéder par le biais de la coopération entre États, à une meilleure connaissance des mers et de la pollution qui les souille. Parmi ces obligations, on distingue celles qui prescrivent la simple cueillette d'informations de celles qui s'attachent plutôt au développement des sciences et techniques marines, c'est-à-dire du cadre théorique et des moyens matériels par lesquels les données sont amassées, puis classées et enfin analysées.

2.1.3.1. La cueillette d'informations (art. 200)

L'article 200 prévoit essentiellement une obligation pour les États de collaborer afin de recueillir le maximum de renseignements sur la plupart des questions touchant les rapports entre le biotope marin et la pollution :

Les États coopèrent, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, en vue de promouvoir des études, entreprendre des programmes de recherche scientifique et encourager l'échange de renseignements et de données sur la pollution du milieu marin. Ils s'efforcent de participer activement aux programmes régionaux et mondiaux visant à l'acquisition des connaissances requises pour déterminer la nature et l'ampleur de la pollution, l'exposition à la pollution, les voies qu'elle emprunte, les risques qu'elle comporte et les remèdes possibles.

79. Art. 87 de la Convention.

80. Charles O. OKIDI, *supra*, note 74, p. 16 : « Most of the pollutants remain close to the shores and estuaries ». Voir par contre : J.E. HICKEY Jr., « Custom and Land-Based Pollution of the High Seas », (1978) 15 *San Diego Law Review* 410 : « There are strong indications, however, that much of the land-based waste deposited in the coastal sea margins has potentially adverse implications for the high seas, as a result of damage done to the coastal seas and because some of that waste is carried by the tides and currents to the high seas. »

Les États acceptent de la sorte d'initier et de poursuivre, de concert, des études destinées à accroître le volume et la qualité des informations dont dispose l'humanité sur les océans. L'accent est mis sur leur rôle d'instigateurs de la recherche. Par ailleurs, et cumulativement, ils s'efforceront de participer à des programmes internationaux dont ils ne seront pas fatalement les responsables. Cette fois, le rôle de promoteurs sera joué par des organisations internationales, sur la nature desquelles la Convention reste vague, qui pourront, le cas échéant et sans que ce soit le critère de leurs interventions, combler les lacunes de l'investigation du milieu marin dues à la négligence ou à la mauvaise volonté d'États récalcitrants, et il incombera à ceux-ci et aux autres que les programmes internationaux concerneront, d'emboîter activement le pas. À ce propos, M. Jan Schneider a avancé que probablement pour la première fois dans une Convention de cette envergure, les États avaient souscrit à une aussi lourde obligation de participer⁸¹. Pourtant, ils ne promettent que de s'efforcer de participer. Mais cela s'avère un engagement important, car par là, les États conviennent, dans la mesure du possible, non seulement de lancer conjointement des projets de recherche, mais encore de soutenir leur effort et de s'impliquer sérieusement dans toute entreprise internationale vouée à l'exploration des mers, dans une perspective écologique.

Il est certain que le rendement de la lutte contre la pollution d'origine tellurienne dépend, dans une large proportion, de ce que l'on sait sur « la nature et l'ampleur de la pollution », « les voies qu'elle emprunte », « les risques de pollution », « les effets de l'exposition à la pollution », et « les remèdes à y apporter ». Autant d'aspects, bien qu'il ne s'agisse nullement d'une énumération limitative, qui ne peuvent être ignorés si l'on souhaite apporter à une situation difficile donnée, les meilleurs correctifs, apprécier les résultats du traitement appliqué, et le modifier, s'il y a lieu.

La première étape donc, d'une démarche orientée vers la domestication de la pollution marine devrait permettre, au moins, de dresser un portrait global des océans, de leur état actuel, à partir duquel seraient élaborées des stratégies adaptées aux réalités océanographiques et écologiques révélées par la recherche. Ainsi, l'approche choisie variera, vraisemblablement, selon le degré (zones gravement détériorées ; zones peu touchées), le type (par le pétrole, le mercure ; organique...), la provenance (atmosphère, continent, navires ; la dérivation due aux courants), les effets (destruction de la flore ; villégiature ; menace pour la pêche...), de la pollution.

Dans un second temps, il faut exercer une surveillance constante des mers afin de procéder à une réévaluation suivie des interventions et aussi, afin de prévenir, autant que cela se peut, toute nouvelle intromission

81. J. SCHNEIDER, *supra*, note 74, p. 126-127.

excessive de polluants dans le biotope marin. L'article 200 pourvoit à la conjugaison des efforts nationaux en vue de satisfaire à ces deux impératifs. Mais à l'égard de la surveillance des risques de pollution et de ses effets, il ne prévoit qu'une obligation pour les États de participer aux programmes régionaux et internationaux conçus pour acquérir les connaissances voulues. Ce sont les articles 204 et 206 qui encadrent véritablement cette activité.

2.1.3.2. La surveillance des mers (art. 204 et 206)

L'article 204, d'abord, qui invite les États, seuls ou avec d'autres, à se tenir continuellement au fait des dangers de pollution ou de ses effets.

2.1.3.2.1. L'article 204 de la Convention

1. Les États s'efforcent, dans toute la mesure possible et d'une manière compatible avec les droits des autres États, soit directement soit par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, d'observer, mesurer, évaluer et analyser, par des méthodes reconnues, les risques de pollution du milieu marin ou les effets de cette pollution.
2. En particulier, les États surveillent constamment les effets de toutes les activités qu'ils autorisent ou auxquelles ils se livrent afin de déterminer si ces activités risquent de polluer le milieu marin.

Le premier paragraphe concerne la surveillance générale des mers. Il ne contraint pas les États à coopérer, mais de toute évidence, à cause des coûts d'une pareille entreprise, ils auront intérêt à se grouper. D'ailleurs, le premier paragraphe de l'article 204 ne ferme la porte à aucun mode d'organisation. Les États peuvent agir individuellement, ou collectivement ; ils peuvent agir à travers des organisations régionales ou mondiales. Ainsi, on peut déjà entrevoir l'édification d'une structure comportant trois niveaux coordonnés de contrôle : national, régional et global.

Il convient également de noter que l'obligation, telle que libellée (« s'efforcent, dans toute la mesure du possible ») tient compte, par sa souplesse, des multiples obstacles (politiques, techniques, financiers...) susceptibles de nuire ou d'empêcher la création ou le maintien d'un système, si rudimentaire fût-il, de surveillance des océans. Néanmoins, celle-ci doit s'effectuer par des « méthodes reconnues ».

Est-ce à dire qu'elles devront être approuvées par un organisme quelconque ? Ou suffira-t-il plutôt qu'elles bénéficient à une époque donnée, d'une crédibilité conquise par l'usage ? Dans ce dernier cas, aux yeux de qui lesdites méthodes devront-elles paraître acceptables ? La communauté scientifique ? L'ensemble des nations ? Les seuls pays qui les privilégient ? Et quelle place y aura-t-il pour l'innovation ? La Convention ne répond pas directement à toutes ces interrogations, mais on peut déjà avancer que

l'insertion de l'expression « méthodes reconnues » se voulait une façon d'assurer l'uniformité des techniques utilisées ainsi qu'une réelle qualité des opérations de surveillance.

Il n'est cependant pas superfétatoire de mentionner que l'article 19 du projet kényen sur la préservation et la protection du milieu marin édictait que les États devaient employer « des systèmes d'observation, de mesure et d'analyse ayant fait l'objet d'accords internationaux »⁸², ni que subséquemment, fut suggérée une tournure passablement différente : « Les États font (...) tous les efforts possibles pour utiliser (...), des *systèmes appropriés* d'observation, de mesure (...) »⁸³, et qu'à compter de 1975, le choix a été arrêté sur la formulation actuelle, laquelle semble se situer à mi-chemin entre l'article 19 du document kényen et le concept de « systèmes appropriés »⁸⁴. L'intention, autant qu'on puisse en juger, paraît avoir été de promouvoir l'idée d'une technologie et de méthodes aussi similaires que possible, de façon que les résultats enregistrés aient une valeur universelle et puissent servir au plus grand nombre.

Un auteur, M. Jan Schneider, en 1977, a écrit à propos de l'article 204 : « for the first time in treaty form, States would assume positive legal responsibility to cooperate in international monitoring programs »⁸⁵. En fait, les États n'acceptent pas formellement de coopérer. Ils se déclarent seulement disposés à s'efforcer de surveiller les mers, individuellement ou conjointement. Or, comme il est relativement certain que les États opéreront pour une action concertée en ce domaine, on a pu estimer qu'ils s'étaient compromis. S'il convient de se réjouir parce que les États ont souscrit à l'idée de contribuer activement à la recherche en vue de mieux comprendre le phénomène de la pollution marine, pour mieux le juguler, il faut déplorer que ceux-ci n'aient pas voulu que soit inscrit, dans la Convention, le droit des organisations mondiales et régionales compétentes d'exercer la surveillance idoine lorsqu'un pays refuse ou néglige de le faire, jusque dans ses eaux territoriales⁸⁶.

Ainsi que le précise M. Odidi Okidi, « That procedure for obtaining information on possible pollution from a recalcitrant State is, however, one

82. Document A/CONF.62/C.3/L.2, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. III, 1975, p. 285, art. 19.

83. Document CRP/MP/7/ADD. 1, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. III, 1975, p. 296, art. 1.

84. Document A/CONF.62/WP.8/PART. III, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. IV, 1975, p. 177, art. 13; Document A/CONF.62/C.3/L.15/ADD. 1, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. VIII, 1975, p. 205.

85. J. SCHNEIDER, « Something Old, Something New: Some Thoughts on Grotius and the Marine Environment », (1977) 18 *Virginia Journal of International Law* 156.

86. C.O. OKIDI, *supra*, note 74, p. 246 à 249.

that should be considered. After the information is obtained it may be used by the states concerned to bring pressure to bear on or persuade the state to cooperate »⁸⁷.

Toutefois, la Convention n'est pas complètement en défaut, car l'article 238 prévoit que « les organisations internationales compétentes, ont le droit d'effectuer des recherches scientifiques marines » et l'article 246 indique que, dans leur zone économique exclusive et sur leur plateau continental, le consentement indispensable des États ne peut être normalement refusé. À l'égard de la mer territoriale, cependant, ledit consentement n'est donné que selon le bon vouloir de l'État côtier (art. 245).

Le second paragraphe⁸⁸ s'applique aux activités que les États « autorisent ou auxquelles ils se livrent ». Comment doit s'interpréter le recours à la formule « activités autorisées » ? Est-ce que cela s'entend de celles que par permis, expressément, un État admet sur son territoire ? Est-ce qu'il s'agit plutôt de celles dont la poursuite est légale, licite, sans que forcément une autorisation officielle ait été obtenue ?

L'article 204.2 semble imposer aux États une obligation d'une intensité supérieure à celle de l'article 204.1. En effet, ils ne doivent pas seulement s'efforcer « dans toute la mesure du possible » d'observer, mesurer, etc., les risques de pollution ; ils sont tenus de « surveiller constamment les effets... ». Cette gradation s'explique vraisemblablement par le fait que dans le second cas, les activités qu'il faut contrôler sont menées par l'État lui-même (gouvernement, municipalités, organismes para-gouvernementaux, agents de la Couronne) ou ont reçu son aval.

On peut penser que si on avait voulu que les États surveillent toutes les activités poursuivies licitement sur leur territoire, on s'y serait pris autrement⁸⁹. S'il faut reconnaître que l'article 204.2 vise les activités pour lesquelles une permission est requise, alors, il faut répondre à une autre interrogation. De quel genre de permission s'agit-il ? Est-ce le permis de construction délivré par une municipalité à une industrie ? Est-ce celui qu'il revient au ministère de l'Environnement d'un pays d'octroyer ou de refuser ? Est-ce n'importe lequel permis dont l'octroi rend possible l'opération d'un commerce, par exemple ?

87. *Idem*, p. 249.

88. Art. 204.2: « En particulier, les États surveillent constamment les effets de toutes les activités qu'ils autorisent ou auxquelles ils se livrent afin de déterminer si ces activités risquent de polluer le milieu marin. »

89. L'article 194.2 de la Convention, par exemple, prévoit que « Les États prennent toutes les mesures nécessaires pour que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle... »

En pareil cas, il est sûr qu'à tout le moins dans les sociétés capitalistes avancées, de même que dans les pays à économie dirigée, où peu d'activités échappent au contrôle direct de l'État, cela signifierait que celles-ci devraient être toutes surveillées au sens de l'article 204.2, alors qu'ailleurs, notamment dans les pays en voie de développement, ce pourrait être le contraire. On peut regretter qu'on n'ait pas jugé préférable de lier plutôt l'obligation de surveillance à l'existence d'une crainte raisonnable de la part de l'État concerné qu'une activité ne pollue indûment le biotope marin, ce qui eût été plus pratique et plus clair que le texte actuel et qui aurait éliminé d'emblée les absurdités que pourrait susciter ce dernier, comme le risque que des activités entreprises sur le territoire national, dont la poursuite ne réclamerait aucune autorisation spéciale, mais qui menaceraient de corrompre les océans, n'aient pas à être surveillées, ou inversement, que toutes celles qui nécessiteraient une approbation officielle doivent être tenues à l'œil, peu importe la gravité du danger qu'elles feraient peser sur le milieu marin.

En 1974, un projet d'articles établi par le Président des réunions officieuses sur le point 12 (préservation du milieu marin), réglait que les États devaient, en plus de « surveiller les activités qu'ils autorisent ou auxquelles ils se livrent », « en tout état de cause (surveiller) constamment la zone relevant de leur juridiction »⁹⁰. Dans les résultats de l'examen des propositions et amendements portant sur la préservation du milieu marin, en 1975, le membre de phrase portant sur la surveillance de la zone relevant de la juridiction nationale avait disparu, mais en renvoi au bas de la page, on rappelait qu'une délégation en avait prôné le maintien⁹¹. En vain, car par la suite, on est demeuré fidèle à la version de 1975. Qu'est-ce à dire ? Pourquoi n'a-t-on pas cru utile de conserver le texte original ? Estimait-on que le premier paragraphe de l'article 204 y pourvoyait déjà ? Ou est-ce parce que les États n'étaient pas prêts à endosser une telle obligation ?

2.1.3.2.2. L'article 206 de la Convention

À ces dispositions se joint l'article 206 qui est ainsi rédigé :

Lorsque des États ont de sérieuses raisons de penser que des activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin, ils évaluent, dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités sur ce milieu et rendent compte des résultats de ces évaluations de la manière prévue à l'article 205.

90. Document CRP/MP/7/ADD. 1, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. III, 1975, p. 296, art. 1.

91. Document A/CONF.62/C.3/L.15/ADD. 1, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. IV, 1975, p. 205, art. VIII.

Il n'a pas comme telle, de vocation scientifique, mais il s'intègre au système de surveillance des mers à un point qui ne permet pas d'en dissocier l'analyse de celle de l'article 204. Depuis une première rédaction officieuse en 1975⁹², son libellé n'a guère évolué. Il commande aux États craignant réellement que des activités projetées par eux ou par des tiers sous contrôle étatique, ne génèrent une pollution importante, de procéder à une étude d'impact similaire à celle qu'ordonne la Loi québécoise sur la qualité de l'environnement⁹³. Il peut paraître étrange que la tâche de décider de l'opportunité de pareille étude et d'évaluer les effets virtuels de leurs propres activités soit confiée aux États. Mais à y regarder de plus près, on constate qu'ils sont seuls à pouvoir adéquatement jouer ce rôle, dans la mesure où ils savent mieux que personne les plans qu'ils nourrissent et où, conséquemment, ils peuvent, de façon incomparable, estimer si ceux-ci pourraient s'avérer une menace pour l'environnement marin.

Évidemment, il eût été facile d'imaginer une procédure en vertu de laquelle les États auraient été forcés de soumettre à une autorité compétente leurs projets, celle-ci ayant le pouvoir d'ordonner une étude d'impact (ou de la faire elle-même) en cas de doute sur la valeur écologique dudit projet. Cependant, on le réalise, une telle approche serait trop fastidieuse et en outre désincarnée, puisque la communauté des États se refuse absolument, pour l'instant, à conférer à une quelconque organisation internationale de lutte contre la pollution, des pouvoirs l'autorisant à s'introduire trop directement dans le champ de la souveraineté nationale. La solution proposée par l'article 206 procède donc d'une vision pragmatique des choses, tout comme, pour autant que les parallèles entre le droit international et le droit interne restent valables, les paragraphes 1 et 9 de l'article 31 de la Loi québécoise sur la qualité de l'environnement, qui désignent les promoteurs d'un projet comme les responsables de l'étude d'impact. Si cette approche a été préférée à une autre, plus technocratique, alors qu'à l'échelon national ou provincial, en principe, il eût été plus simple qu'à l'échelon international, de charger un organisme indépendant desdites études, c'est probablement qu'elle offre des avantages pratiques indiscutables. Une différence sensible, néanmoins,

92. Document A/CONF.62/WP.8/PART. III, *Documents officiels*, Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Vol. IV, 1975, p. 178, art. 15; Document A/CONF.62/C.3/L.15/ADD. 1, *op. cit.*, p. 205, art. IX.

93. Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., 1979, ch. Q-2, arts 31.1 et 31.9. L'article 31.1 se lit ainsi : « Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation (...) sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (...) ». Selon l'article 31.9, paragraphe (b) :

Le gouvernement peut adopter des règlements pour (...) b) déterminer les paramètres d'une étude d'impact sur l'environnement en ce qui concerne notamment l'impact d'un projet sur la nature, le milieu biophysique, le milieu sous-marin, les communautés humaines, l'équilibre des écosystèmes, les sites archéologiques et historiques et les biens culturels.

distingue l'article 206 du texte québécois : dans le premier cas, les États décident de l'opportunité d'une étude d'impact, tandis que dans le second, certaines activités bien définies sont obligatoirement assujetties à cette procédure. Il est sûr que des États profiteront de la latitude que laisse l'article 206 pour mépriser les devoirs qui leur incombent, mais alors, ils s'exposeront à subir l'opprobre des autres pays que méritera leur incurie ou leur mauvaise foi.

En effet, l'article 205 pourvoit à la publication de rapports :

Les États publient des rapports sur les résultats obtenus en application de l'article 204 ou fournissent, à intervalles appropriés, de tels rapports aux organisations internationales compétentes, qui devront les mettre à la disposition de tous les autres États.

Or, outre que cela permette au plus grand nombre de profiter des efforts de chacun, cela apparaît aussi comme un excellent moyen d'exercer une pression sur les États afin qu'ils prennent au sérieux leurs obligations en matière de lutte contre la pollution marine. Que, par exemple, un État publie des rapports minimisant les risques de pollution de certaines activités qu'il poursuit, ou qu'il contrôle ou qu'il a autorisées, ou encore qu'il se propose d'entreprendre ou d'autoriser, et que subséquemment, des dommages au biotope marin, imputables à ces dernières soient dénoncés, ce pays aura certes des explications à fournir. Ce sera alors l'occasion de condamner son attitude, ou de découvrir l'insuffisance des méthodes d'investigation utilisées.

2.1.3.2.3. La circulation de l'information

La procédure de publication de rapports, de même que plus généralement, l'échange de renseignements à caractère scientifique, jumelés à la recherche sur les mers et la pollution, apparaissent comme des éléments fondamentaux d'une lutte efficace contre la dégradation du biotope marin, et peut-être encore davantage, s'agissant de la pollution d'origine terrestre qui, eu égard à sa provenance, est gérée de façon anarchique. La circulation de l'information entre les gestionnaires constitue littéralement le ciment de la coopération scientifique sur une vaste échelle, perçue comme la clé de la systématisation de l'effort de dépollution. C'est pourquoi l'article 200 de la Convention dispose que : « les États coopèrent (...) en vue de (...) encourager l'échange de renseignements et de données sur la pollution du milieu marin. » L'article 205, dans le même esprit, prévoit la publication ou la fourniture de rapports aux organisations internationales compétentes.

C'est aussi pourquoi l'article 244 énonce que :

1. Les États et les organisations internationales compétentes publient et diffusent, par les voies appropriées et conformément à la Convention des

renseignements concernant les principaux programmes envisagés et leurs objectifs, ainsi que les connaissances tirées de la recherche scientifique marine.

2. À cette fin, les États, tant individuellement qu'en coopération avec d'autres États et avec les organisations internationales compétentes, favorisent activement la communication de données et d'informations scientifiques.
(...)

L'échange d'information occupe une place privilégiée dans le corps de la Convention dont l'un des objets principaux, en matière de préservation du biotope marin, est d'encourager et « d'opérationnaliser » la coopération la plus intense possible entre les États.

Les connaissances acquises par la coopération scientifique, et livrées à la communauté internationale par le truchement du réseau informationnel, doivent servir à élaborer les normes, procédures, pratiques et règles qui seront le fer de lance de l'entreprise de purification des océans. Elles constituent le matériau indispensable à la conception d'une stratégie normative rationnelle destinée à contrer adéquatement la progression du processus de dégradation des mers :

The data gathering and analysis activity appears both as an element of a service function and as a part of the norm-creation role for international organizations. There is no sharp distinction between the two; the process of collection and analysis of data will often have implications for the establishment of norms of behavior, whether or not that was the intended purpose.⁹⁴

La prochaine section portera donc sur la coopération normative.

2.2. La coopération normative

M. Strong, alors directeur du Programme des Nations Unies pour l'environnement, dans une déclaration faite en séance plénière, au cours de la deuxième session de la 3^e CNUDM, à Caracas, définissait ainsi le vocable « norme » : « Par norme il faut entendre une évaluation autorisée de ce qui est acceptable ou inacceptable »⁹⁵. En conséquence, au moins dans le domaine de la protection de l'environnement, la création d'une norme passe par l'établissement de critères scientifiques, grâce auxquels il sera possible d'admettre ou de proscrire des comportements avec un maximum de précision.

94. E.B. SKOLNIKOFF, *The International Imperatives of Technology: Technological Development and International Political System*, 1972, p. 101-103 (Berkeley: I.I.S. University of California).

95. Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, *Documents officiels*, Vol. I, 1975, p. 136, n° 8.

2.2.1. L'élaboration des critères scientifiques (art. 201)

L'article 201 de la Convention s'attache à instituer la coopération à l'étape préliminaire mais cruciale de l'élaboration de critères scientifiques appropriés :

Compte tenu des renseignements et données recueillis en application de l'article 200, les États coopèrent, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, en vue d'établir des critères scientifiques appropriés pour la formulation et l'élaboration de règles et de normes ainsi que de pratiques et procédures recommandées visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin.

En effet, la valeur de ces critères repose en grande partie, sur l'étendue de l'adhésion qu'ils emportent. Or, cela ne va pas sans que tous les intéressés participent étroitement à leur confection. Qu'un consensus se dégage sur le nombre de coliformes par litre d'eau qu'il ne faut pas dépasser pour que la santé des baigneurs ne soit pas menacée, et alors, il sera relativement facile de s'accorder sur le contenu de la norme nécessaire. Il convient de faire deux remarques au sujet du libellé de l'article 201.

D'abord, il règle que « compte tenu des renseignements et données recueillis en application de l'article 200, les États coopèrent (...) ». De cette façon se soudent les deux premiers maillons d'une chaîne de collaboration commençant avec la cueillette de l'information et se perpétuant jusqu'à la normalisation proprement dite, et même au-delà. Ce sont les données que des efforts communs auront permis d'amasser, à l'exclusion de toutes autres, qui formeront le substrat des critères dont l'article 201 organise la genèse, et ce, afin probablement d'éviter que des discordes trop fréquentes sur la qualité de l'information disponible ne paralysent le processus en entier. Car si les États ont tous contribué à l'investigation des mers, d'une manière concertée, on envisage mal qu'ensuite, ils en mettent en doute les résultats.

2.2.2. La normalisation et ses difficultés

Visiblement, l'étape suivante est celle de la normalisation. Ce sont les articles 197 et 207.4 de la Convention qui, à ce stade, jettent les bases de la coopération. Le premier s'applique à toutes les sources de pollution ; le second concerne strictement la pollution terrigène. En cas de conflit, donc, entre les deux, ce dernier devrait normalement primer. Selon l'article 197 :

Les États coopèrent au plan mondial et, le cas échéant, au plan régional, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, à la formulation et à l'élaboration de règles et de normes, ainsi que de pratiques et procédures recommandées de caractère international compatibles

avec la Convention, pour protéger et préserver le milieu marin, compte tenu des particularités régionales.

L'article 207.4 est, quant à lui, rédigé dans les termes suivants :

4. Les États, agissant en particulier par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes ou d'une conférence diplomatique, s'efforcent d'adopter au plan mondial et régional, des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution tellurique du milieu marin, en tenant compte des particularités régionales, de la capacité économique des États en développement et des exigences de leur développement économique. Ces règles et ces normes, ainsi que ces pratiques et procédures recommandées, sont réexaminées de temps à autre, selon qu'il est nécessaire.

Comme, à quelques détails près, les difficultés que soulèvent ces dispositions sont les mêmes, et comme globalement, elles se ressemblent beaucoup, il apparaît idoine d'en faire une analyse conjointe.

Les États sont appelés, dans un cadre dont il sera discuté ultérieurement, à terminer le travail commencé ensemble, en conjuguant leurs énergies afin de formuler « des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures » destinées à protéger et préserver le milieu marin. Contrairement à l'article 197, toutefois, l'article 207.4 n'engage pas directement les États à coopérer. Mais implicitement, il les y contraint, car on peut malaisément imaginer qu'ils puissent, isolément, établir aux plans mondial et régional des règles et normes recommandées.

Il faut néanmoins admettre que l'intensité de l'obligation en ce qui concerne la pollution tellurienne est inférieure à celle de l'obligation générale car l'article 207.4 n'enjoint aux États que de « [s'efforcer] d'adopter des règles (...) », là où l'article 197 prévoit sans nuance qu'ils doivent coopérer « à la formulation et à l'élaboration de règles (...) »⁹⁶.

Au rang des choses qui pourraient ainsi être conjointement réglées, qu'il suffise de citer ce qu'envisageait à ce propos, en 1973, M. Jain :

Such rules, standards, criteria, guidelines and procedures may relate to —

- a) Policy framework for measures relating to monitoring, data collection, exchange, dissemination and coordination of relevant data and information, and environmental forecasting;
- b) Comparability in methods of detection and measurement of pollutants and their effects;

96. S'agissant de la pollution résultant d'activités relatives aux fonds marins, on note que les articles 197 et 208.5 de la Convention se rejoignent : « Les Etats, (...) *adoptent*, (...) des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées, (...) ». L'article 211.1, qui traite la pollution par les navires, se range aussi dans cette catégorie : « Les États, (...), *adoptent* des règles (...) ». Les États ne doivent pas seulement s'efforcer d'établir des règles; ils doivent en établir.

- c) Administrative, legislative, scientific, technical and other measures to control, prevent and combat marine pollution originating from different sources and resulting from different types of pollutants; (...).⁹⁷

Cette tâche dont la citation qui précède démontre l'envergure, ne devrait théoriquement pas être trop ardue, puisqu'elle constitue l'aboutissement logique d'une longue collaboration internationale s'échelonnant de la cueillette des informations à leur transformation en critères scientifiques. Mais elle est compliquée parce que les normes, règles, pratiques et procédures en cause doivent rendre compte des « particularités régionales » et aussi, selon l'article 207.4, « de la capacité économique des États en développement et des exigences de leur développement économique », autant d'éléments subjectifs capables de provoquer de profondes dissensions.

En effet, il faudra d'abord que les États s'accordent sur ce qui peut être considéré comme une particularité régionale emportant un traitement normatif différencié, car la Convention est à cet égard muette. Il est probable que cette expression ne comprenne pas les singularités locales ou nationales, mais cela n'instruit que pauvrement.

À défaut d'indices suffisants, on peut avancer que les « particularités régionales » incluent toutes les variations ayant une certaine importance (quant à leur étendue géographique, à tout le moins), qu'un système efficace et réaliste de gestion de la pollution marine doit intégrer⁹⁸. En quelque sorte, il s'agit de conférer à la normalisation internationale la souplesse requise pour qu'elle puisse jouer convenablement son rôle directeur dans l'entreprise d'épuration des mers.

Il faudra en outre que les États s'entendent à la fois sur ce qu'est un pays en développement, et sur la façon d'exprimer son droit à la différence. Car l'article 207.4 crée deux classes d'États : ceux qui sont développés, et ceux qui sont en développement lesquels vraisemblablement, jouiraient d'un traitement de faveur. Or, la ligne de démarcation entre ces catégories d'États ne se laisse pas aisément tracer, d'autant moins que ni les pays en développement, ni les pays développés ne forment un groupe homogène.

Cela signifie qu'en plus des normes traduisant les particularités régionales, il y en aurait d'autres rendant compte de divers niveaux de sous-développement. En effet, il serait naïf de croire que tous les États en

97. I.C. JAIN, « Legal Control of Marine Pollution », (1973) 13 *Indian Journal of International Law* 414.

98. *Idem*, p. 414 :

Moreover, these rules, standards, criteria, guidelines and procedures should also provide for regional and local variations in the effects of the pollution and evaluation of these effects. Such variables may include the ecology of sea areas, economic and social conditions and needs of countries with respect to areas, amenities, recreational facilities, and other uses of the seas.

développement puissent être mis dans le même panier : leur capacité économique et les exigences de leur croissance ne sont pas forcément identiques. Il appert plutôt qu'il ne se retrouve une certaine uniformité que dans des cercles restreints.

Ainsi, on peut imaginer que pour une région donnée, présentant certaines caractéristiques propres, s'appliquent des normes mondiales, des normes régionales conçues en fonction desdites caractéristiques, et des normes spéciales avantageant les pays en développement, chacun selon sa situation. Un tel foisonnement (à supposer, ce qui n'est pas certain, que les États arrivent à coopérer fructueusement sur des questions aussi complexes et brûlantes), s'il n'est pas soigneusement ordonné, n'est pas de *nature à conduire* à l'uniformisation de la lutte contre la pollution d'origine tellurique, qui apparaît comme l'objectif ultime de l'article 207.4.

Or, justement, la Convention ne dit rien sur l'agencement de ces niveaux normatifs les uns par rapport aux autres, de sorte qu'on peut craindre que la collaboration suggérée par l'article 207.4 n'engendre une intrication susceptible de troubler davantage encore la lutte contre la pollution terrigène. Peut-être eût-il mieux valu simplement prévoir l'élaboration de normes mondiales uniformes, desquelles s'inspireraient les États pour bâtir leur réglementation, que de risquer de tuer dans l'œuf la fragile coopération internationale en la soumettant aux tensions excessives que l'examen de problèmes par trop délicats pourrait provoquer.

Puisque les normes issues de la concertation régie par l'article 207.4 ne seront pas coercitives et que les États sont les seuls maîtres de leur politique environnementale à l'égard de la pollution tellurienne, il semble que l'objet de cette disposition ne peut être, dans ces conditions, que de garantir une présence normative internationale capable graduellement d'acquérir une autorité morale suffisamment forte et aussi, d'encourager l'éclosion d'un climat de confiance entre les États, et entre ceux-ci et les organisations internationales compétentes. Malencontreusement, il est plausible que ces buts ne pourront être atteints, eu égard au libellé actuel de l'article 207.4 qui, pour des raisons déjà évoquées, paraît devoir rendre intenable la coopération qu'il prône.

Par ailleurs, il est intéressant de constater qu'on n'a pas omis de prévoir une mise-à-jour des normes, règles et pratiques et procédures, au fil des années⁹⁹. Cette mention assure que celles-ci seront périodiquement ajustées

99. En effet, l'article 207.4 in fine de la Convention prescrit : « Ces règles et ces normes, ainsi que ces pratiques et procédures recommandées, sont réexaminées de temps à autre, selon qu'il est nécessaire. »

aux changements technologiques, scientifiques ou autres¹⁰⁰. M. Jain dès 1973, soulignait l'importance d'une telle procédure.

They should be reviewed periodically, say after every five years or so, in the light of increasing knowledge of the marine ecosystem, pollution effects, discovery of new and hitherto unsuspected pollutants and improvements in technological means of pollution control.¹⁰¹

Reste le mode de coopération que décrit bien l'appellation «entraide internationale», lequel vise à organiser certains aspects plus concrets de la lutte contre la pollution marine, comme le traitement des situations d'urgence et l'assistance aux pays en voie de développement. L'exposé qui y sera consacré sera relativement succinct, car cette forme de coopération ne se rattache qu'indirectement à la préoccupation centrale de cet article.

2.3. L'entraide internationale

2.3.1. Les situations d'urgence

En vertu des articles 198 et 199 de la Convention, les États s'entraident lorsque survient un événement grave ou se présente un risque sérieux de pollution.

2.3.1.1. L'article 198 de la Convention

L'article 198, d'abord, précise que :

Tout État 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 États qu'il juge exposés à ces dommages ainsi que les organisations internationales compétentes.

Il faut que deux conditions principales soient réunies pour qu'un État doive exécuter l'obligation d'informer qui lui est impartie : qu'il dispose d'une information digne de foi et présentant un degré raisonnable de certitude, qu'il l'ait obtenue grâce à la surveillance qu'il exerce sur les océans (art. 204) ou de façon plus informelle, un simple soupçon ne suffisant pas ; que ladite information concerne un danger imminent que le milieu marin subisse des dommages, ou l'existence consommée de ces dommages. La pollution peut avoir différents effets sur les océans ; elle peut, aux termes du paragraphe 4 de l'article premier de la Convention emporter des

100. D.L. GANZ, « The United Nations and the Law of the Sea », (1977) 26 *The International and Comparative Law Quarterly* 39-40.

101. I.C. JAIN, *supra*, note 98, p. 414.

dommages aux ressources biologiques et à la faune et la flore marines, risques pour la santé de l'homme, entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément.

Si on opte pour une interprétation littérale de l'article 198, seules les conséquences néfastes (ou leur imminence) pour le biotope marin intrinsèquement, par opposition à celles n'entravant que les usages de la mer, devraient être signalées. Mais en pratique, il appert que l'alerte devrait être donnée chaque fois qu'un cas de pollution grave serait appréhendé ou décelé. Le plus souvent il s'agira d'incidents tels que le naufrage d'un pétrolier, la rupture d'un oléoduc ou des fuites dans les contenants de déchets radioactifs, mais aussi, il pourra s'agir de la découverte de secteurs azoïques, stérilisés par le déversement continu, durant de longues périodes de temps, des eaux résiduaires d'une agglomération urbaine.

Évidemment, la pollution d'origine tellurique qui, de façon imperceptible, au jour le jour, corrompt lentement les mers, se prête mal à la procédure de dénonciation de l'article 198, qui semble plus compatible avec une certaine soudaineté des événements. Néanmoins, il arrive un point où, après plusieurs années de corruption quotidienne, à petites doses, un écosystème atteint un niveau de saturation au seuil duquel il est possible de parler de « danger imminent de subir des dommages » et au-delà duquel, il peut commencer à en subir réellement...

2.3.1.2. L'article 199 de la Convention

L'article 199 complète celui qui le précède :

Dans les cas visés à l'article 198, les États situés dans la zone affectée, selon leurs capacités, et les organisations internationales compétentes coopèrent, dans toute la mesure possible, en vue d'éliminer les effets de la pollution et de prévenir ou réduire à un minimum les dommages. À cette fin, les États doivent élaborer et promouvoir conjointement des plans d'urgence pour faire face aux incidents entraînant la pollution du milieu marin.

Il ne s'adresse qu'aux États « situés dans la zone affectée » et aux organisations internationales compétentes. Une fois surmontée la difficulté substantielle de cerner le pourtour de cette zone, il faut déterminer quels sont les pays qui y sont situés : les États côtiers adjacents au secteur touché ? les États enclavés ? et si la « zone affectée » se trouve en haute mer, par exemple au milieu de l'Atlantique, est-ce que l'obligation de l'article 199 n'incombera qu'aux organisations internationales ?

En outre, on pourrait s'étonner du fait que l'État responsable du dommage ou de sa proximité ne soit pas désigné pour contribuer à réparer

ses dégâts ou à les empêcher. Mais il n'est probablement pas apparu souhaitable de risquer de paralyser l'action par le contentieux inhérent à l'identification d'un coupable, d'autant moins que, tel que rédigé, l'article 199 comporte déjà de multiples entraves au démarrage de la coopération opérante. On note également que dans des termes désormais familiers (« selon leurs capacités » ; « dans toute la mesure du possible »), a été réitéré le principe du non-engagement des États au-delà non seulement de leurs possibilités techniques, financières ou socio-économiques, mais aussi de ce qui est diplomatiquement, idéologiquement ou politiquement conciliable.

Enfin, « les États doivent élaborer et promouvoir conjointement des plans d'urgence pour faire face aux incidents entraînant la pollution du milieu marin. » Par définition, un incident est quelque chose d'inopiné qui réclame une action rapide. C'est pourquoi on demande aux États de préparer des plans d'urgence. Toutefois, la Convention, s'agissant d'expliquer comment s'articule la préparation conjointe de ces plans, ne fournit aucun éclairage. Ces derniers doivent-ils être conçus à l'échelon mondial, ou doivent-ils plutôt être le fruit de consultations entre les États bordant chaque zone marine sujette à des incidents ? Ou faut-il que partout et à l'égard de toutes les éventualités ayant un minimum de vraisemblance, on se dote de stratégies d'intervention ?

Peut-être que seul l'usage peut répondre convenablement à ces interrogations, mais il eût certes été utile et réalisable que la Convention fût plus explicite notamment au sujet de l'encadrement de la collaboration destinée à mettre au point des plans d'urgence.

2.3.2. L'assistance au pays en développement

L'assistance aux pays en développement, qui emprunte diverses formes, s'avère un rouage indispensable de la lutte contre la pollution d'origine tellurique, dont l'efficacité repose sur la participation du plus grand nombre d'États possible, puisque ceux-ci exercent un contrôle décisif sur toutes les phases de cette lutte. Ainsi, plusieurs pays n'ont pas la technologie requise pour étudier leur environnement marin, et cela se solde par une méconnaissance profonde des problèmes de certaines régions¹⁰². Il a par exemple été démontré qu'en 1974, aucune donnée scientifique sérieuse n'était disponible pour l'Atlantique sud, l'Asie de l'est, le Pacifique sud et l'Océan indien¹⁰³.

L'aide dont il est question consiste donc largement à procurer aux pays en développement ce qui leur manque (personnel qualifié, technologie,

102. C.O. OKIDI, *supra*, note 74, p. 215.

103. *Idem*.

connaissances scientifiques...) pour s'acquitter correctement de leurs obligations environnementales. On dénombre dans la Convention, une série de dispositions pertinentes : d'abord, les articles 202 et 203 qui figurent dans la partie consacrée à la protection et à la préservation du milieu marin ; ensuite l'ensemble des articles de la quatorzième partie intitulée « Développement et transfert des techniques marines », laquelle a une portée qui déborde nettement le cadre de la sauvegarde de la salubrité des océans.

C'est l'article 266 qui pose la règle générale :

1. Les États, agissant soit directement, soit par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, coopèrent dans la mesure de leurs capacités, en vue de favoriser activement le développement et le transfert des sciences et techniques de la mer selon les modalités et à des conditions justes et raisonnables.
2. Les États favorisent le développement de la capacité, dans le domaine des sciences et techniques marines, de ceux d'entre eux qui ont besoin et demandent à bénéficier d'une assistance technique dans ce domaine, notamment les États en développement, y compris les États sans littoral ou géographiquement désavantagés, en ce qui concerne l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources de la mer, la protection et la préservation du milieu marin, la recherche scientifique marine et autres activités s'exerçant dans le milieu marin qui sont compatibles avec la Convention, en vue d'accélérer le progrès social et économique des États en développement.
3. Les États s'efforcent de favoriser l'instauration de conditions économiques et juridiques propices au transfert des techniques marines, sur une base équitable, au profit de toutes les parties intéressées.

Deux types d'aide y sont proposés : celle qui consiste à fournir aux pays qui en sont dépourvus, le matériel technique et les connaissances qu'il faut ; et celle qui vise à créer une autonomie relative des États en développement en mettant à leur disposition un soutien apte à catalyser la croissance de leur capacité scientifique et technique.

L'article 268, qui définit les objectifs fondamentaux de l'assistance internationale, reprend en la raffinant, la même dualité :

Les États, agissant soit directement, soit par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, doivent promouvoir :

- a) l'acquisition, l'évaluation et la diffusion de connaissances dans le domaine des techniques marines ; ils facilitent l'accès à l'information et aux données pertinentes ;
- b) le développement de techniques marines appropriées ;
- c) le développement de l'infrastructure technique nécessaire pour faciliter le transfert des techniques marines ;
- d) la mise en valeur des ressources humaines pour la formation et l'enseignement dispensés aux ressortissants des États en développement, en particulier de ceux comptant parmi les moins avancés ; (...)

L'article 269 ne fait qu'énumérer les mesures à prendre afin d'atteindre les objectifs fixés par l'article 268. L'article 275 prévoit la création, « notamment dans les États côtiers en développement, de centres nationaux de recherche scientifique et technique marine » et le renforcement des « centres nationaux existants, afin de stimuler et faire progresser la recherche scientifique marine dans ces États et d'accroître leurs capacités respectives d'utiliser et de préserver leurs ressources marines à des fins économiques ».

Les États doivent apporter « un appui adéquat pour faciliter la création et le renforcement de centres nationaux afin de mettre des moyens de formation poussée, l'équipement, les connaissances pratiques et le savoir-faire nécessaires ainsi que des experts techniques à la disposition des États qui ont besoin et demandent à bénéficier d'une telle assistance. »

L'article 276 pourvoit à la création de centres régionaux de recherche scientifique et technique marine destinés à faire progresser la recherche dans les pays en développement et à favoriser le transfert des techniques ¹⁰⁴. Enfin, l'article 202 convie les États à promouvoir des programmes d'assistance aux pays en développement :

Cette assistance consiste notamment à : i) Former leur personnel scientifique et technique ; ii) Faciliter la participation de ce personnel aux programmes internationaux pertinents ; iii) Fournir le matériel et les facilités nécessaires ; iv) Augmenter la capacité des États en développement à fabriquer eux-mêmes ce matériel ; (...).

Évidemment, cette assistance n'ira pas sans coûts pour les bénéficiaires ¹⁰⁵. Or, dans un contexte de rareté des ressources comme celui dans lequel s'insèrent les pays en développement, la nécessité de mobiliser une

104. En effet, l'article 277 énumère, sans que la liste soit exhaustive, les attributions des centres régionaux :

- a) des programmes de formation et d'enseignement à tous les niveaux dans divers domaines de la recherche scientifique et technique marine, en particulier la biologie marine, portant notamment sur la conservation et la gestion des ressources biologiques, l'océanographie, l'hydrographie, l'ingénierie, l'exploration géologique des fonds marins, l'extraction minière et les techniques de dessalement de l'eau ;
- b) des études de gestion ;
- c) des programmes d'études ayant trait à la protection et à la préservation du milieu marin et à la prévention, à la réduction et à la maîtrise de la pollution ;
- d) l'organisation de conférences, séminaires et colloques régionaux ;
- e) le rassemblement et le traitement de données et d'informations dans le domaine des sciences et techniques marines ;
- f) la diffusion rapide des résultats de la recherche scientifique et technique marine dans des publications facilement accessibles ;
- g) la diffusion d'informations sur les politiques nationales concernant le transfert des techniques marines, et l'étude comparative systématique de ces politiques ;
- h) la compilation et la systématisation des informations relatives à la commercialisation des techniques ainsi qu'aux contrats et aux autres arrangements relatifs aux brevets ;
- i) la coopération technique avec d'autres États de la région.

105. Au paragraphe premier de l'article 266, il est mentionné que le développement et le transfert des sciences et techniques de la mer doivent s'opérer « selon des modalités et à des

part de ces dernières pour protéger et préserver l'environnement marin signifie généralement que la poursuite des visées écologiques limitera celle des desseins économiques ou même marquera un recul sur le plan économique. De plus, il a été admis par la communauté internationale dans la déclaration de Stockholm, en 1972, que ce sont les pays développés qui ont plongé l'humanité dans la crise actuelle, et plusieurs estiment qu'il leur échoit de l'en sortir.

Dans de telles conditions, on peut penser que les pays les plus démunis ne seront pas très enthousiastes à l'idée de faire les frais de la lutte contre la pollution marine en aggravant encore leur dette nationale pour se doter des spécialistes et de la technologie requis, lesquels ne risquent pas de leur être offerts gracieusement ¹⁰⁶. En outre, à supposer que dans le meilleur des cas, les pays en développement parviennent à tirer véritablement profit de l'assistance des États mieux nantis (il faudrait presque qu'elle soit gratuite et qu'elle n'implique pas de dépendance à long terme, ce qui est fort douteux), il ne s'ensuivrait pas que sur le plan normatif, ils pousseraient très loin le zèle, car cette dernière ne change pas la réalité que, surtout en matière de lutte contre la pollution d'origine terrestre, une réglementation sévère ébranlerait leur économie déjà vacillante à maints égards.

Bien que, théoriquement, le principe de l'assistance technique et scientifique paraisse attrayant, il semble qu'en pratique, il ne réussisse pas à équilibrer les prestations des pays riches et des pays pauvres, car l'assistance à ces derniers emporte souvent pour eux, des servitudes pires que celles qui accompagnaient leur situation antérieure, de sorte que globalement, le succès de cette approche pourrait être mitigé.

La Convention a mis l'accent, ainsi que les pages précédentes l'ont démontré, sur la coopération entre les États, tant scientifique que normative

conditions justes et raisonnables ». En son paragraphe 3, le même article prescrit que : « Les États s'efforcent de favoriser l'instauration de conditions économiques et juridiques propices au transfert des techniques marines, sur une base équitable, au profit de toutes les parties intéressées ». L'article 267, et le paragraphe b) de l'article 269 véhiculent sensiblement les mêmes idées. Il semble découler de ces dispositions que les États en développement devront non seulement payer pour l'assistance qui leur est offerte, mais qu'en plus, des conditions de toutes sortes pourront être liées à l'octroi de cette assistance.

106. Voir note 105. En vertu de l'article 203, « les organisations internationales accordent un traitement préférentiel aux États en développement en ce qui concerne :

a) l'allocation de fonds et de moyens d'assistance technique appropriés ; et
b) l'utilisation de leurs services spécialisés. »

Il est douteux que cette seule disposition permette aux États en développement de financer la modernisation de leurs équipements, techniques et méthodes, et de toute manière, les fonds répartis ne le seront probablement pas sous forme de dons, non plus que les moyens d'assistance technique. Il s'agira seulement d'un traitement préférentiel.

et sur l'entraide internationale. Il serait bon, maintenant, d'exposer un peu comment pourrait, en vertu dudit document, s'encadrer cette coopération (échelon régional, mondial; collaboration multilatérale...), de façon privilégiée, et quels intervenants pourraient jouer un rôle. La section suivante y sera consacrée.

2.4. L'encadrement privilégié par la Convention pour la coopération internationale

M. de Yturriaga, dans un article paru en 1979, affirmait que :

The trend in the ICNT, and in the Conference on the Law of the Sea, seems generally to place emphasis on approaching the questions relating to the oceans from a regional point of view.¹⁰⁷

Or, il semble qu'en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin, il avait raison, au moins partiellement. En effet, ainsi que les lignes qui suivent le montreront, la Convention propose que la lutte contre la pollution des mers, à toutes ses étapes, se déploie non seulement à l'échelon régional, mais encore à l'échelon mondial, et ce, en encourageant les États à concevoir leurs actions communes ou à les organiser en fonction des régions (ou du globe) et en promouvant l'idée d'une présence parfois occulte, parfois plus active, des organisations internationales, de préférence mondiales ou régionales.

2.4.1. Les dispositions de la Convention prévoyant ou suggérant l'intégration régionale ou mondiale de la lutte contre la pollution marine

Il y a d'abord le paragraphe 3 de l'article 207 qui invite les États à «harmoniser leurs politiques (...) au *niveau régional approprié*». Le paragraphe 4 de la même disposition stipule que «(les) États, agissant en particulier par l'intermédiaire des *organisations internationales compétentes* (...), s'efforcent d'adopter, au plan *mondial et régional*, des règles (...), en tenant compte des *particularités régionales* (...) ». Et l'article 197, dans des termes sensiblement pareils, prévoit que les États «coopèrent au plan mondial et, le cas échéant, au plan *régional*, directement ou par l'intermédiaire des *organisations internationales compétentes*, à la formulation (...) de règles (...), compte tenu des *particularités régionales* ».

Manifestement, un net penchant en faveur d'une régionalisation et d'une mondialisation de la lutte, au niveau normatif, contre la pollution

107. J.A. DE YTURRIAGA, «Regional Conventions on the Protection of the Marine Environment », *Académie de droit international — Recueil des Cours*, 1979, Tome 162, pp. 335-336.

marine en général, et contre la pollution terrigène en particulier, se dessine, dans le respect toutefois, de la souveraineté nationale.

D'une part, on décèle dans les textes précités des incitations directes en ce sens (harmonisation des politiques au niveau régional ; établissement de normes mondiales et régionales qui tiennent compte des particularités régionales ; coopération aux échelons mondial et régional), et d'autre part, on note qu'il est suggéré que des organisations internationales servent d'intermédiaires. Plusieurs dispositions envisagent ce rôle pour les organisations internationales : l'article 200, par exemple, commande aux États qu'ils « coopèrent directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes » ; les articles 201, 202, 204, 266.1, 268, 269 et 271, aussi, emploient cette formulation.

Ces dernières ne sont pas seulement appelées à agir comme médiateurs. Aux articles 198 et 205, il est dit que les organisations internationales doivent être informées lorsqu'un État « a connaissance de cas où le milieu marin est en danger imminent de subir des dommages » ou en a subis (art. 198) et qu'il doit leur être fourni, à défaut par les États de les publier, « des rapports sur les résultats obtenus en application de l'article 204 (...) » (art. 205). Bien que le but de ces procédures ne soit pas de permettre que les organisations internationales exercent un droit de regard sur la qualité des efforts des États en vue de neutraliser la pollution d'origine tellurique, il demeure que concrètement, l'article 205 surtout, pourrait être exploité à cette fin.

D'autres dispositions, encore, — c'est-à-dire les articles 199, 242, 243, 244.2, 272, 273, 276 et 278 — parlent d'un degré supérieur d'implication des organisations internationales qui doivent coopérer entre elles ou avec les États afin d'éliminer les effets de la pollution et d'en prévenir ou réduire les dommages (art. 199) ; afin de favoriser « la coopération internationale en matière de recherche scientifique marine à des fins pacifiques » (art. 242) ; afin de créer les conditions favorables à la conduite de la recherche scientifique (art. 243) ; afin de faciliter la communication de données et d'informations scientifiques et le transfert des connaissances acquises (art. 244.2) ; afin de coordonner les activités des États dans le domaine du transfert des techniques de la mer (art. 272), et ainsi de suite¹⁰⁹.

Dans le même esprit, l'article 238 reconnaît auxdites organisations, le droit d'effectuer des recherches scientifiques, de sorte qu'elles seront en mesure de bâtir une sorte de réseau parallèle de cueillette et de traitement des renseignements sur la pollution marine¹¹⁰.

108. Voir également les articles 200, 239 et 263 de la Convention.

109. Aussi : les articles 256 et 257 de la Convention.

110. L.M. ALEXANDER, « Regional Arrangements in the Oceans », (1977) 71 *American Journal of International Law* 86. C.O. OKIDI, *supra*, note 74, p. 19. U. JENISCH, « Marine Pollution :

Enfin, les articles 276 et 277 qui pourvoient à la création de centres régionaux de recherche scientifique et technique marine, « afin de stimuler et faire progresser la recherche scientifique marine dans les États en développement et de favoriser le transfert des techniques marines », ayant des attributions propres, peuvent être considérés comme la forme la plus audacieuse d'expression de la tendance « régionaliste » de la Convention, car ils engagent les États, non pas à entretenir des rapports avec des organisations régionales ou mondiales dont l'existence n'est que supposée, ou à encadrer leurs politiques à l'échelon régional mais à susciter l'apparition d'organes régionaux chargés de fonction précises, lesquelles ne sont certes pas fondamentales, mais restent néanmoins considérables.

2.4.2. Les lacunes de la Convention concernant la définition de l'approche « régio-mondiale »

La Convention fait donc une place non négligeable à l'approche « régio-mondiale ». Mais elle ne s'aventure guère à préciser celle-ci. Elle la propose sans vraiment la définir. On ignore en effet, la signification du vocable « région » et de ses dérivés : en vertu de quels critères décidera-t-on que le choix d'une région géographiquement bien délimitée comme cadre d'action est approprié ? La Convention ne fournit, à cet égard, aucune indication. Pourtant, on peut penser qu'une des raisons primordiales qui ont motivé que soit privilégiée l'approche « régio-mondiale » est que celle-ci correspond aux exigences de l'unité fondamentale du biotope marin ¹¹⁰.

M. Odidi Okidi a soumis, en 1978, que les trois grands océans devraient former chacun une région distincte, assumant que les cas des mers fermées ou semi-fermées ne causaient aucun problème ¹¹¹. Sans aller jusqu'à subdiviser elle-même les océans, peut-être n'eût-il pas été inutile que la Convention contienne une mention sur la nécessité que les régions politiques coïncident autant que possible avec les régions océaniques. À mesure que s'intensifiera

an International Problem », *Aussenpolitik : German Foreign Affairs Review*, 1972, Vol. 23, p. 209 :

As to the sum total of these effects it should be noted that the earth's water masses form a mechanical and ecological whole which is constantly revolving. (...) The consequences arising from these facts for fighting marine pollution are : Protective measures (...) can be successful only if applied uniformly and on a worldwide basis, by acting on the principle of the ecological entirety of the sea.

111. C.O. OKIDI, *supra*, note 74, p. 167 à 172 :

So even though purity of the problem-sheds is not the goal in the determination of regional boundaries, the pattern of ocean currents seems to show that the foregoing modes have serious limitations. This is why it may be ideal to consider also treating every ocean as a region in its entirety. At the very last, the arguments support the proposition that the Atlantic and the Pacific oceans may be susceptible to division into southern northern regions while the Indian Ocean should be treated as a single region.

le mouvement d'internationalisation de la lutte contre la pollution marine, surgiront des difficultés qu'il eût été sage de prévenir, mais auxquelles il a pu paraître préférable de ne pas s'attaquer avant qu'elles ne se présentent.

Ainsi, il est probable que surviendront des cas de pollution transrégionale¹¹², des situations d'enchevêtrement et de « malcoordination » entre les niveaux national, régional et mondial d'intervention¹¹³, des embarras au sujet de la sélection des États membres d'une région¹¹⁴, et une foule d'autres tracasseries¹¹⁵ que la Convention passe sous silence, mais qu'il faudra, un jour, aborder dans une Convention multilatérale.

Pour l'instant, on peut avancer que le document issu de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer se contente de poser les premiers jalons d'une éventuelle intégration « régio-mondiale » de la gestion de l'environnement marin. M. Lewis Alexander écrivait en 1977 que : « There is something of a hierarchy of marine regional systems, ranging from simple cooperative agreements to highly integrated regimes »¹¹⁶.

Or, il semble que l'harmonisation des politiques nationales que l'article 207.3 prie les États de s'efforcer d'accomplir, se situe à la base de la hiérarchie à laquelle il fait allusion¹¹⁷. Actuellement, hors de l'Europe de l'ouest, il n'existe pas de régionalisme de type gouvernemental. À ce titre, l'article 207.3 paraît être le simple reflet de la réalité. Mais en même temps, tout comme les autres articles qui concernent les organisations régionales et mondiales, il porte un ferment d'évolution.

Conclusion

Il a été montré, que la pollution marine d'origine tellurique — c'est-à-dire celle qui, depuis le territoire national se répand dans les mers par les rivières, les fleuves, les canalisations artificielles — est responsable d'environ quatre-vingts pour cent de la dégradation des océans. Il a aussi été signalé que les principales substances qui la causent sont mal connues, de même que les quantités qui en sont déversées dans les mers, et les interactions qu'elles entretiennent avec l'écosystème marin. Cette ignorance qui empêche évidemment d'envisager un traitement rationnel du problème, ainsi que

112. C.O. OKIDI, « Toward Regional Arrangements for Regulation of Marine Pollution: An Appraisal of Options », (1977) 4 *Ocean Development and International Law Journal* 19-20.

113. *Idem*, p. 12 à 14 et 19. Aussi : E. HAMBRO, « The Human Environment: Stockholm and After », *The Yearbook of World Affairs*, Vol. 28, 1974, pp. 212-213.

114. C.O. OKIDI, *supra*, note 74, p. 172 à 178.

115. L.M. ALEXANDER, *supra*, note 110 p. 86-87.

116. *Idem*, p. 108. Aussi : M.W. JANIS, « The Roles of Regional Law of the Sea », (1975) 12 *San Diego Law Review* 564-565.

117. M.W. JANIS, *supra*, note 116, p. 564.

l'anarchie et la pauvreté des interventions destinées à assainir les mers, sont le produit du nationalisme environnemental cloisonné et éconocentré qui a longtemps sévi en matière de lutte contre la pollution terrigène.

Depuis quelques années toutefois, des efforts ont été faits, dont le point culminant fut la convocation de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer qui a servi de cadre aux négociations qui ont conduit à la rédaction de la Convention sur le droit de la mer, laquelle comporte une partie, la douzième, consacrée à la protection et la préservation du milieu marin, pour changer cette situation.

Ce document accorde une attention particulière à la coopération internationale comme moyen privilégié d'amorcer la systématisation de la gestion de l'environnement océanique. Les États se sont ainsi engagés à travailler de concert à la recherche scientifique marine et à l'élaboration de critères et de normes. Des dispositions prévoient en outre le transfert des techniques marines et l'assistance aux pays en développement. Il est également ressorti de l'étude des articles sur la coopération qu'il existait une volonté sérieuse des États de contrer, le plus adéquatement possible, la pollution marine, et spécialement celle d'origine tellurienne.

Comme l'écrivait en 1978, M. Oda : « There are always pros and cons to the topics discussed at the Law of the Sea Conference, however, and no-one is in favour of marine pollution »¹¹⁸. Mais il s'avère que cette attitude hostile à la corruption des mers n'implique pas que les États sont prêts à tous les sacrifices qu'il faudrait, dont celui, surtout, de se départir du contrôle souverain qu'ils exercent traditionnellement sur leur politique environnementale.

C'est ainsi qu'on a pu constater que le choix de l'encadrement géographique de la coopération appartient aux États, qui peuvent décider d'agir en collaboration bilatérale, ou multilatérale, dans un contexte mondial ou régional, à leur guise. Dans le même esprit, il a été relevé que la Convention ne faisait que mentionner que les organisations internationales de caractère régional ou mondial compétentes pourraient éventuellement jouer un rôle dans la lutte contre la pollution marine, sans qu'aucune fonction précise et intégrée ne leur soit expressément confiée. Comme si s'ébauchait, parallèlement à la structure fonctionnelle fondée sur l'action nationale, une structure fondée sur les organisations internationales, qui pourrait dans l'avenir, se substituer à la première, mais qui, dans l'immédiat, ne reste qu'à l'état de ferment. En effet, les nations ne se sont obligées que pauvrement, à l'endroit de ces dernières, dont le statut demeure ambigu, voire marginal.

118. S. ODA, « The Ocean : Law and Politics », (1978) 25 *Netherlands International Law Review* 154.

Quoique conscients de la nécessité de protéger l'environnement marin, les États n'ignorent pas que la réalisation de pareil projet devient inévitablement, notamment s'il s'agit de pollution terrigène, une entrave supplémentaire au développement économique. Et, naturellement, chaque pays essaie de réduire le poids de cet embarras pour son industrie. Cela signifie qu'il se refusera à endosser toute obligation internationale de nature à limiter exagérément son pouvoir de définir librement sa politique environnementale, surtout s'il est un État en développement pour qui la question de la souveraineté est vitale.

C'est pourquoi les articles 192 à 194 de la Convention n'imposent qu'une obligation très nuancée, quoique réelle, de veiller sur la qualité du milieu marin, qui correspond en gros à une obligation de moyens et ne contraint les États qu'à accomplir ce qu'ils s'estiment, de bonne foi, capables d'accomplir, mais rien de moins, compte tenu des exigences de leur développement économique et social.

L'article 207, qui concerne la pollution d'origine tellurique, et qui prévoit que ce sont les États qui adoptent les lois et règlements utiles « en tenant compte des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées, internationalement convenues », ne s'explique pas autrement.

La réticence des États, révélée par l'analyse de la Convention et par la scrutation de leurs déclarations lors des débats de la 3^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, à se plier aux impératifs écologiques (c'est-à-dire internationalisation maximale de la lutte contre la pollution marine terrigène pour rendre compte de l'unité de l'écosystème océanique), est spécialement vive chez les pays en développement qui, dans la perspective du nouvel ordre économique international, sont farouchement attachés à un principe de souveraineté sur leurs ressources et sur les modalités de leur exploitation, ainsi que sur l'orientation de l'économie nationale, conçu par eux comme l'outil indispensable à l'amélioration de leur sort, et n'admettant aucune sorte d'intrusion extérieure susceptible d'en amoindrir l'absoluité.

Cette réticence, conjuguée avec le désir indubitable des États de mieux circonscrire et même de maîtriser le phénomène de la dégradation du biotope marin, se traduit sur le plan juridique, par un texte ambivalent où se côtoient les linéaments d'un système international de gestion moulé sur les diktats environnementaux, et les éléments essentiels au maintien de l'ordre actuel des choses, en vertu duquel les États, par le biais de leur autorité souveraine sur leur politique écologique, peuvent s'assurer que le coût de la lutte contre la pollution marine sera, pour leur société, le moins élevé possible et n'emportera pas un ralentissement indu de leur croissance économique.

Il serait naïf de nier que, tant que les États considéreront, surtout les pays en voie de développement, que ladite lutte s'oppose ou nuit à leur développement économique, leur méfiance persistera, et qu'au moins le partage du pouvoir normatif ne sera pas sensiblement modifié. À cet égard, toutefois, il appert que le document issu de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer se superpose, en quelque sorte à une réalité qui semble progresser lentement mais infailliblement vers une meilleure prise en charge de l'environnement marin :

It can now be said, and said with confidence, that concern and indeed commitment are worldwide. Developing and industrialized nations are at last beginning to work together to ensure that our Only One Earth remains a viable, fruitful and hospitable environment (...).¹¹⁹

119. W. BASSOW, « The Third World : Changing Attitudes Toward Environmental Protection », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 444, 1979, p. 120.