

RENÉ-JEAN DUPUY

Les espaces hors souveraineté

Il y a une soixantaine d'années, Valéry déclarait close l'ère des espaces qui ne sont à personne. Plus de terre qui ne porte un drapeau. Seule la haute mer demeurait hors des souverainetés. Au damier qu'elles forment sur les terres, on oppose les vastes espaces maritimes ouverts à la liberté de la navigation et son corollaire, le monopole du pavillon. Chaque Etat n'exerce ses compétences et spécialement la contrainte que sur les navires qui arborent ses couleurs.

On sait comment, consacrant un vaste mouvement de revendication des Etats côtiers du Tiers Monde, la III^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a reconnu une extension considérable des souverainetés riveraines. Non seulement la zone économique exclusive est venue étendre à 200 milles nautiques le fond, la colonne d'eau et la surface appartenant désormais à l'Etat côtier, mais le concept d'Etat archipelagique a accru dans des dimensions exponentielles l'espace océanique couvert par la souveraineté. Le plateau continental qui relève aujourd'hui d'une évaluation forfaitaire (les 200 milles de la zone économique) peut, lorsque la géologie le prolonge au-delà de cette limite, atteindre des distances considérables, dans les conditions prévues à l'article 76 de la Convention de Montego-Bay qui, le 10 décembre 1982, a clôturé la III^e Conférence. Les souverainetés se sont embarquées vers le large. Aujourd'hui les horizons baignent dans des eaux côtières. Le drapeau l'a emporté sur le pavillon.

Sans doute, compte tenu du fait que les mers et les océans couvrent 70 % du globe, la haute mer et la liberté de navigation conservent-elles une valeur politique et économique indiscutables, mais il est très remarquable que la Convention, portée par l'attraction des souverainetés, en fait une notion résiduelle : l'article 86 de la

Convention la définit comme constituée de toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique, la mer territoriale ou les eaux intérieures, ni dans les eaux archipellagiques d'un Etat archipel.

On doit observer que la haute mer dont le régime juridique exclut toute souveraineté et pose la règle de sa libre utilisation et exploitation par tous ne fait pas référence à une affectation à l'humanité. Il s'agit d'un régime coutumier remontant à Grotius. A l'époque on voyait le monde à travers sa structure interétatique. L'ère westphalienne a duré jusqu'à une époque très récente. La mise en procès du principe de la liberté des mers par les pays en recherche de développement s'explique par leur volonté de dénoncer dans ce principe les avantages qu'en tiraient de grandes puissances navigantes dont la maîtrise des mers s'auréolait d'une norme prestigieuse : le vent de la liberté ne soufflait que pour les puissants.

Ce procès a coïncidé avec l'extension prodigieuse des technologies qui permettent aujourd'hui aux Etats de gagner des espaces qui, en dépit de l'observation de Valéry, demeureraient sans drapeau.

RÉFLEXIONS SUR LE PATRIMOINE COMMUN DE L'HUMANITÉ

Les progrès de la technique permettent aux hommes d'envoyer des satellites dans l'espace extra-atmosphérique et des sondes sur des corps célestes, ou de marcher sur la Lune, comme de collecter les richesses qui jonchent les profondeurs abyssales. On pouvait dès lors s'attendre à ce que les souverainetés étatiques, poussées par l'instinct de possession, veuillent s'étendre jusqu'à ces nouveaux domaines. Or, au lieu de cette course à l'avoir, on a vu émerger des délibérations des Nations Unies le concept de patrimoine commun de l'humanité. Comment expliquer un fait aussi insolite ?

Il n'a pu se produire qu'à l'initiative des Etats eux-mêmes, en dépit de leur tendance obsessionnelle à dilater leur territoire. Le sacrifice n'est réel que pour ceux qui, en fait, détiennent les moyens financiers, scientifiques et techniques permettant d'atteindre ces espaces et ces ressources jusqu'ici inaccessibles. Ils n'ont pu s'y résoudre que sous la pression de la masse de ceux qui en sont dépourvus, pays en recherche de développement qui constituent la majorité des Nations Unies et peuvent donc faire voter sans difficulté des résolutions exprimant leur vision du monde et ce qu'ils en attendent. Mais on trouve aussi, à leur côté, des puissances moyennes. Tous ont le même objectif : éviter de nouveaux motifs à

l'affrontement des grandes puissances et conserver leurs propres droits sur des richesses qu'il faut soustraire à l'appréhension des premiers occupants et affecter aux intérêts de la « communauté internationale dans son ensemble ».

La fréquente référence à cette notion d'un plus grand nombre, qui se voudrait la totalité, sur la minorité, constituée par les grandes puissances industrielles, est particulièrement apparue durant les neuf années de la III^e Conférence sur le droit de la mer, au cours des débats portant sur la définition du régime des grands fonds marins internationaux.

UN CONCEPT MESSIANIQUE

On pourrait s'en étonner : ces fonds ayant été déclarés patrimoine commun de l'humanité, l'expression semble établir la réconciliation générale sur la communauté des biens. En réalité, il était plus facile d'avoir un océan partagé qu'un océan en partage. L'exploitation, dans l'intérêt de tous, des nodules plurimétalliques qui parsèment dans des conditions fabuleuses le lit du Pacifique et certains fonds de l'Atlantique soulève des difficultés techniques plus aisément surmontables, aussi sérieuses soient-elles, que les affrontements entre les pays du Sud et ceux du Nord. Le départ de la Conférence, en 1974, coïncidait d'ailleurs avec celui des négociations sur le nouvel ordre économique international dont le régime des fonds marins devait, pour le Tiers Monde, être une application particulièrement poussée. Il a été conçu selon un schéma d'un admirable logique : non-appropriation et utilisation exclusivement pacifique du patrimoine commun de l'humanité dont les ressources doivent être gérées de façon rationnelle grâce à un mécanisme international.

L'argument fourni par le thème communautaire aux plaintes du Tiers Monde s'est épanoui dans le concept d'humanité. Ce concept est plus vaste que celui de communauté : celle-ci ne rassemble que les contemporains, tandis que celui-là se pense au-delà des vivants, étant déjà porteur de ceux qui viendront. C'est bien parce qu'il englobe à la fois le présent et l'avenir de l'espèce que le concept d'humanité a une valeur prospective qui lui vaut l'attachement de ceux qui espèrent en des lendemains moins misérables. Le mythe de l'humanité prend ainsi le relais de celui de la communauté. Pour l'humanité, l'avoir aura été la première condition de l'être. Entendons-nous, de l'être aux Nations Unies où les 77 ont voulu que

l'humanité accède à la propriété de ressources jusque-là non affectées, afin que celles-ci échappent à l'appropriation par les Grands.

Déclarer la propriété commune, c'est rejeter un autre modèle, celui qui avait été appliqué, en 1959, à l'Antarctique. Avait prévalu alors une forme oligarchique, réservant à un petit nombre d'Etats ayant donné des preuves de capacités technologiques et financières l'entrée dans une manière d'indivision. Sans doute, les parties au traité de Washington de 1959 se sont-elles engagées dans cet instrument à agir dans le continent austral dans l'intérêt de l'humanité, mais si leurs compétences sont ainsi finalisées, l'Antarctique n'est pas déclaré patrimoine commun de l'humanité. Au contraire, ce dernier concept qui participe à l'idée de la destination universelle des biens a une signification démocratique, puisqu'elle tend à regrouper l'universalité des peuples, pour les associer à la gestion d'une richesse. Or celle-ci ne se limite pas aux fonds marins.

Encore qu'ils ne soient, pour l'heure, guère plus capables de lancer des engins dans l'espace que de prospecter les abysses, les pays du sous-développement ont obtenu que le concept de patrimoine commun s'applique à la Lune et aux corps célestes, comme également à l'orbite des satellites géostationnaires et au spectre des fréquences — toutes ressources dont l'accès suppose des techniques de pointe. Mais l'humanité est un concept messianique ; elle annonce dès maintenant que ses ressources, non susceptibles d'appropriation, doivent être exploitées dans l'intérêt de tous et qu'un temps viendra où les pauvres d'aujourd'hui devront accéder à la technologie. Ils ne seront pas nécessairement détenteurs de ces matériels, mais ils les utiliseront par le biais d'organismes spécialisés rassemblant les membres de la Cité de la Terre pour une exploitation sans exclusive du patrimoine commun. Le mécanisme imaginé pour les fonds marins préfigure de ce point de vue ce qui se passera pour la Lune : le traité de 1979 prévoit pour elle, à la suite de l'insistance du groupe des 77, un système assez analogue à l'autorité décrite par la Convention sur la mer de 1982. L'humanité intègre les divers pays dans un système organisé chargé de gérer le patrimoine selon une programmation rationnelle. S'inscrivant dans une vision de l'histoire-promesse, elle appelle à cette préparation du futur.

Il en résulte que les générations présentes n'agissent que comme des intendantes, qu'elles exploitent ces ressources elles-mêmes en ordre dispersé ou en participant à une institution qui les intègre à cette fin. Cette seconde formule est évidemment la plus satisfaisante pour la mise sur pied d'une exploitation programmée, fondée sur la concertation de tous. Le patrimoine n'est-il pas promis,

comme son titulaire, l'humanité, au développement ? Une telle annonce prend évidemment tout son sens pour ceux qui, aujourd'hui, stagnent dans des économies rétives. Ainsi la règle qui proscrit l'appropriation des ressources de l'humanité a-t-elle bien une portée conservatoire pour ces pays.

Cette finalité du concept de patrimoine commun apparaît nettement à l'égard de l'orbite géostationnaire et du spectre des fréquences radioélectriques. Si les Etats en attente de développement veillent à écarter de ces ressources limitées la règle du « premier arrivé, premier servi », et insistent pour que les allocations qui en sont faites n'aient qu'un caractère provisoire, c'est bien pour que la conservation de leurs droits leur soit ainsi garantie. Agissant comme des intendants pour le compte de ceux qui viendront, les utilisateurs actuels sont des comptables dont la gestion sera jugée : au long des cheminements de la Cité terrestre dans l'histoire, la communauté des nations de ce temps est responsable, à l'égard de l'humanité, de la préservation du patrimoine contre les pollutions ou dégradations qui le menacent.

Il est surprenant que les diplomates, essentiellement préoccupés du quotidien et du court terme, aient, presque à leur insu, conçu un système prospectif animé d'un certain souffle. C'est qu'on ne touche pas à l'humanité sans se grandir, même si l'on ne croit négocier que sur des nodules et des codes miniers. En réalité, l'humanité est un concept ouvert parce qu'elle est en marche vers un avenir qui durera aussi longtemps qu'elle et à la suite duquel les Nations et les hommes doivent participer à partir de normes qu'ils auront toujours à découvrir ensemble.

L'HUMANITÉ : UN ENJEU

L'avènement de l'humanité dans la conscience politico-juridique des Nations n'a pas pour effet de les dissoudre dans un concept globalisateur. L'humanité demeure transparente et laisse apparaître les disparités économiques et sociales qui séparent les peuples. Dès lors, élaborer une Constitution pour les fonds marins soulève des affrontements comparables à ceux que rencontrent les constituants à l'intérieur d'un Etat.

C'est parce qu'il a fait l'objet, pour les fonds marins, d'une élaboration très complexe et détaillée à l'extrême, que le concept de patrimoine commun s'est heurté, à leur sujet, à des difficultés heau-

coup plus sérieuses que celles rencontrées dans les autres domaines où il s'applique.

Il s'agissait, en effet, d'ériger un pouvoir sur les abysses. Rompant radicalement avec le libéralisme, il mettait en œuvre un dirigisme économique essentiellement orienté sur le développement. Dès lors qu'on instituait cette structure, baptisée Autorité, il était inévitable que s'affrontassent ceux qui ont pour eux le nombre et ceux qui disposent de capitaux et de la technologie. D'où des débats longs et compliqués pour déterminer comment seraient prises les décisions de l'Autorité et quelles seraient ses attributions. A cet égard, les pays du Tiers Monde entendaient contrôler l'accès des Etats et des sociétés transnationales aux sites miniers et le soumettre à des conditions rigoureuses, comme celle de transférer la technologie et de participer à des *joint-venture* avec l'Entreprise, organe de l'Autorité dominé par eux.

Enfin, étant pour la plupart producteurs terrestres des minéraux contenus dans les nodules, les pays de développement manifestaient des tendances antiproductivistes, de crainte qu'une exploitation intensive n'entraînât une chute des cours. Sur tous ces points ils ont fait prévaloir leurs vues. Mais, pour ce faire, il a fallu recourir à un vote en fin de Conférence. La règle d'or du consensus primitivement prévue ayant ainsi été écartée, la ratification de la Convention du 10 décembre 1982 s'est trouvée retardée par le refus des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne fédérale et de quelques autres pays industriels de la signer. De plus, l'Union soviétique, la France, le Japon, comme les trois premiers, ont, par des législations unilatérales, autorisé leurs entreprises à aller prospecter les champs de nodules. La Convention a-t-elle rejoint sur les bas-fonds les épaves béantes aux trésors dispersés ? L'humanité, hâtivement globalisée autour de l'idée du patrimoine commun, retourne-t-elle à son fractionnement séculaire ? Perdue dans l'immensité du cosmos, elle ne prend pas pour autant en main son destin dans le contour de sa planète. Elle n'est perçue qu'à travers le prisme étatique. Ainsi les fonds marins sont-ils amputés d'une part importante de leur superficie par l'extension des zones absorbées par les Etats côtiers et, pour la masse restante, l'esprit se détourne de la vision du futur du monde pour l'appât immédiat du bien saisissable. Les gouvernements étant plus enclins au partage qu'à l'indivision s'ingénient, lors même que celle-ci est proclamée, à s'y tailler la place du maître.

Harmoniste dans son principe, la notion de patrimoine commun est conflictuelle dans sa mise en œuvre. C'est que l'humanité est elle-même un enjeu. Les forces politiques qui s'affrontent dans le

monde tentent chacune de la capturer et de se présenter comme la meilleure de ses incarnations.

L'orientation que prend l'utilisation de l'espace en fournit une illustration inquiétante. A première vue, le juriste retire des textes qui concernent l'espace des images rassurantes et même encourageantes. Le traité du 27 janvier 1967 entend le vouer à la science et à la paix. La qualificatif d' « apanage de l'humanité », formule contestable d'un point de vue copernicien, mais justifiée par la récupération scientifique et humaniste qu'elle veut appliquer à la création, a mis la Lune et les corps célestes hors d'atteinte des souverainetés, et cela deux ans avant l'exploit de Neil Armstrong. Il n'est pas si fréquent que le droit précède le fait. Le traité affirme que l'espace « peut être exploité et utilisé librement par tous les Etats, sans aucune discrimination », avec pour finalité le bien et l'intérêt de tous les pays, « la paix et la sécurité, la coopération et la compréhension internationale ». Ici encore, éclate l'écart entre, d'un côté, l'inscription dans le droit des notions qui manifestent un progrès normatif indéniable par la noblesse des objectifs choisis et, de l'autre, les conduites des Etats que les progrès de la technologie et la hantise d'une perte de dissuasion ont acculés durant la guerre froide à la course à un équilibre d'armement toujours remis en cause. Le traité de 1967, s'il a décidé la complète non-militarisation de la Lune, n'a en revanche édicté que partiellement celle de l'espace. Il interdit seulement de placer sur orbite, d'installer sur les corps célestes ou de faire stationner dans l'espace des armes nucléaires ou des armes de destruction massive. Il se contente d'exiger des consultations internationales si une activité peut être nuisible à la paix.

Il résulte de ce régime que des satellites peuvent être placés sur orbite pour se livrer à des surveillances de mouvements de troupes, constater une attaque comme tout aussi bien évaluer des dommages, contrôler la navigation militaire, situer et identifier un objectif, vérifier les respects des accords sur le contrôle des armements. Ces activités sont considérées comme ayant un effet stabilisant entre les puissances. Mais comment écarter la course aux armements dans l'espace ?

Durant la compétition américano-soviétique, deux lancements spatiaux sur trois s'inspiraient de préoccupations militaires. L'écroulement de l'Union soviétique n'a pas entraîné la disparition de ses moyens spatiaux, civils ou militaires. De surcroît, on assiste à une dissémination des armements nucléaires qui se double d'une multiplication des Etats à capacité spatiale.

La marque de l'homme dans l'espace a une signification évi-

dente. On parle couramment de conquête, voire de colonisation de l'espace. On ne saurait mieux dire que celui-ci n'est pas perçu pour lui-même mais pour la Terre.

Lors même qu'on cherche à étendre la connaissance qu'on a de l'espace extra-atmosphérique, on ne résiste pas à la tendance à le voir par rapport à notre planète. Toute connaissance est un accaparement. Dans un premier temps, connaître c'est intégrer l'inconnu dans le connu. Ce n'est que dans un second temps que la science remet en question cette tendance réductrice de l'esprit humain.

Or les pouvoirs restent attachés à la première attitude. Ils projettent donc dans l'espace leurs enjeux terrestres. Telle est la contradiction à laquelle est condamné le patrimoine commun de l'humanité. Sa vertu normative est d'inciter les Etats à le gérer pour le bien de tous. Cette démarche supposerait qu'ils fissent le « saut qualitatif » qui, selon Bergson, s'impose pour accéder au concept d'humanité. Faut de pouvoir le faire, empêtrés qu'ils sont dans les conflits de la Terre, ils les projettent dans l'espace circumterrestre comme dans les fonds marins et déchirent le patrimoine commun. Ce constat n'incite guère aux conclusions optimistes. Pourtant, l'appel à l'humanité participe d'une utopie au sens le plus élevé du terme. Non d'une utopie des moyens, propre à ceux qui croient avoir trouvé la recette d'un système parfait, mais d'une utopie des fins, celle qui assigne aux hommes des objectifs qui les dépassent, utopie sans modèle définitif, toujours ouverte sur des révisions successives qui la rapprochent de son objet. Telle est bien la démarche du traité sur les fonds marins et de celui sur la Lune, qui prévoient des étapes et des réexamens périodiques des résultats que devraient obtenir leurs institutions dans l'intérêt de tous.

Le drame se situe dans cette tension entre la créativité du mythe et les détériorations que lui inflige l'Histoire.

RÉSUMÉ. — *Le concept de patrimoine commun de l'humanité porte sur le lit de la mer au-delà de la juridiction nationale sur la Lune et les corps célestes. Groupant tous les êtres humains, il tend à réconcilier tous les peuples dans la propriété commune d'un domaine et de ses richesses. Ce concept apparaît comme fondamentalement harmoniste. En fait, la compétition et les conflits entre Etats sont inévitables. Pendant et après la III^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, de sérieux affrontements se sont produits. Dès qu'une notion transcendantale est établie, les forces sociales s'efforcent de la capturer.*