

Importance du Tribunal international du droit de la mer pour Hambourg : profil, attentes et réalité

**Présentation du Professeur Rüdiger Wolfrum à l'Übersee-Club,
à Hambourg, le 27 février 2008**

I. Avant-propos

« Dans l'attente des pirates, le Tribunal du droit de la mer à Hambourg ne manque de rien, si ce n'est d'affaires », a un jour ironisé le Spiegel dans le titre de l'un de ses articles. Cette accroche masque plusieurs malentendus au sujet des compétences et de la procédure du Tribunal international du droit de la mer. Il ne s'agit pas d'un Tribunal pénal et seul un tribunal pénal serait compétent pour juger des pirates; en revanche les domaines de compétence du Tribunal du droit de la mer concernent la pêche, la protection de l'environnement et l'exploitation économique des mers, pour autant qu'elles donnent lieu à des différends entre Etats; si l'on y réfléchit bien, le Tribunal du droit de la mer ne peut pas agir de sa propre initiative, mais a besoin que l'initiative émane d'Etats. On peut lire aussi dans la presse que ses affaires ne présentent pas un intérêt extraordinaire. Je ne sais pas ce qui est extraordinaire mais, pour être franc, je dirai que les affaires qui présentent un intérêt extraordinaire sont réglées par les Etats eux-mêmes, ou ne sont pas réglées du tout. Il ne faudrait toutefois pas sous-estimer à ce point les affaires examinées jusqu'à présent par le Tribunal. Il y a eu jusqu'à présent l'affaire de la poldérisation à Singapour – opération vitale pour cet Etat et d'un ordre de grandeur qui relègue le comblement du Mühlberger Loch au rang de quantité négligeable, la pêche expérimentale, par le Japon, d'espèces de poissons menacées, dont il est à nouveau question à propos de la chasse à la baleine (le Tribunal international du droit de la mer a eu à connaître de la pêche expérimentale du thon méridional à nageoire bleue qui, il faut l'admettre, n'a pas le même groupe de pression que la baleine), l'approvisionnement en déchets nucléaires de l'installation nucléaire de Sellafield, en Grande-Bretagne, qui fait craindre une pollution nucléaire de la mer d'Irlande, et la libération des équipages de navires de pêche dans neuf affaires (un équipage est resté détenu plusieurs mois en Sibérie, un autre plusieurs mois en Afrique de l'Ouest – il n'y avait pas d'Allemand parmi eux). C'est un fait que le Tribunal est plus connu en Asie qu'à Hambourg. Les deux dernières affaires – examinées en 2007 – ont été suivies de près par des équipes de télévision japonaises, russes et asiatiques – la télévision de Hambourg s'y est moins intéressée.

On pourrait passer sur les critiques évoquées ci-dessus en se contentant de les regretter, mais je suis au contraire enclin à les prendre plus au sérieux, et je saisis avec reconnaissance l'occasion qui m'est offerte par l'Übersee-Club d'exposer les fonctions et le mode de travail du Tribunal. En effet, la méconnaissance qui les entoure a nourri des déceptions qui, elles-mêmes, n'ont pas cessé d'inspirer des commentaires défavorables sur le travail du Tribunal, nuisant ainsi aux tentatives déployées par celui-ci pour se faire connaître. Les juges internationaux ont pris bonne note des échos négatifs de la presse en Allemagne. Je tiens toutefois à souligner ici que le Tribunal entretient de bonnes relations avec les milieux scientifiques – Université et Bucerius Law School, avec les avocats spécialistes du droit de la mer et avec les armateurs. Surtout, les rapports entre le Tribunal et la Fondation internationale du droit de la mer sont bons et ont conduit à une longue coopération fructueuse sur laquelle je reviendrai.

Permettez-moi encore, avant d'entrer dans le vif du sujet, de faire quelques observations sur les juridictions internationales en général. En effet, il semble que beaucoup ignorent que la procédure devant les tribunaux internationaux suit d'autres règles que, par exemple, celles devant les juridictions nationales. De même, les critiques à l'encontre du Tribunal international du droit de la mer oublient la situation particulière dans laquelle se trouve un tribunal international de création récente qui doit d'abord s'affirmer face à la concurrence de la Cour internationale de Justice et à l'arbitrage international, des juridictions qui existent pour certaines depuis des décennies.

Une juridiction internationale ne peut agir que si les Etats intéressés ont reconnu sa compétence. Un tribunal international ne peut pas agir – et ceci sans exception aucune – de sa propre initiative et ne peut pas non plus, en règle générale, être saisi unilatéralement par un Etat. Autrement dit, le plus souvent les affaires ne peuvent être soumises à un tribunal international que si toutes les parties au différend y consentent. Le Tribunal international du droit de la mer ne fait exception à cette règle que dans un petit nombre de cas; 13 des 15 affaires examinées jusqu'à présent lui ont été soumises sur la base de cette règle d'exception. Cette situation peut sembler contradictoire, mais c'est la réalité. La réalité est que, jusqu'à présent, les affaires examinées par le Tribunal lui ont été soumises non pas selon une procédure « normale », mais selon une procédure conçue pour être l'exception.

La raison pour laquelle le Tribunal international du droit de la mer n'a pas eu à connaître jusqu'à présent d'un plus grand nombre d'affaires soumises selon la procédure normale est facile à comprendre : il n'y a pas de consensus à ce sujet entre les Etats. Je reviendrai tout au long de ma présentation sur les motifs de cette absence de consensus – que le Tribunal a abondamment examinés.

II. Le Tribunal international du droit de la mer

Le Tribunal international du droit de la mer, dont le siège est à Hambourg, a été créé en 1982 par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Il s'agit d'un tribunal international qui est ouvert non seulement aux Etats, mais aussi aux organisations internationales ainsi qu'à des personnes physiques ou morales. Il est à ce titre unique en son genre.

Le Tribunal est composé de 21 juges, qui ont autant de nationalités. Les juges sont désignés par les Etats Parties (actuellement au nombre de 155) à la majorité des deux tiers (donc de 104 voix). Les juges sont élus pour 9 ans et ils sont rééligibles. Toutefois, pour garantir leur rotation, sur les juges élus à la première élection, sept, désignés par un tirage au sort, ont terminé leur mandat au bout de trois ans et sept autres au bout de six ans. Les juges sont élus notamment en raison de leur impartialité et de leurs compétences reconnues dans le domaine du droit de la mer. Tous les principaux systèmes juridiques du monde doivent être représentés au Tribunal, dont la composition doit respecter le principe de la répartition géographique équitable, qui s'applique de manière générale à la composition des organes de l'ONU. En 1996, il a été convenu que cinq juges représenteraient les Etats d'Afrique, 5 les Etats d'Asie, 4 les Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, 4 les Etats d'Europe occidentale et autres Etats et 3 les Etats d'Europe orientale. Cette composition est actuellement remise en cause au nom du principe de la « répartition géographique équitable ». Le groupe des Etats d'Afrique et celui des Etats d'Asie réclame un siège provenant du groupe des Etats d'Europe occidentale. Cette question sera certainement réglée à la fin du mois de juin de cette année, lorsque 7 des 21 juges seront à nouveau élus.

D'un point de vue juridique, le Tribunal international du droit de la mer est une organisation internationale indépendante et non pas un organe de l'ONU. Il a conclu avec la République fédérale d'Allemagne un accord de Siège qui garantit son immunité et son indépendance à l'égard de l'Etat hôte. Cet accord règle aussi l'utilisation du bâtiment de Nienstedten.

Le Statut du Tribunal prévoit la création d'une chambre indépendante du tribunal, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, qui est composée de onze juges ayant leur propre président. Il s'agit au fond d'un tribunal à l'intérieur du Tribunal. La Chambre a pour fonction de décider des questions de droit que pose l'exploitation des fonds marins. Par « exploitation des fonds marins », on entend l'extraction des ressources minérales, et surtout des nodules manganésifères.

III. Fonctions du Tribunal international du droit de la mer

Les fonctions du Tribunal n'apparaissent clairement que lorsqu'on est bien conscient de l'importance de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer pour l'utilisation des mers et des océans. Je vais maintenant aborder brièvement cette question.

1. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer – une nouvelle répartition des richesses des mers

Les mers et les océans occupent environ 71% de la surface de la Terre. Auparavant, leur exploitation au-delà d'une ligne située à trois milles marins de la côte était autorisée également à tous les Etats. Les principales formes d'utilisation ont été pendant longtemps la navigation, la pêche, la recherche et l'utilisation à des fins militaires. La troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1973-1982) a d'un coup rendu possible l'exploitation des ressources minérales du sous-sol des fonds marins, ce qui a provoqué une ruée sur les ressources. La Conférence a abouti à une nouvelle répartition durable des ressources marines qui a fait de l'Allemagne l'un des très nets perdants. Au moins 90% des réserves halieutiques auxquels tous les Etats avaient auparavant accès furent attribuées aux Etats côtiers par le biais de la création d'une mer territoriale de 12 milles marins au lieu de trois, et de zones économiques exclusives d'une largeur de 200 milles marins. En raison de la création de ces zones économiques exclusives ou de l'existence d'un plateau continental d'une largeur identique ou pouvant atteindre 350 milles marins, voire plus dans certains cas, presque tous les gisements de pétrole et de gaz naturel se trouvèrent relever de la compétence territoriale des Etats côtiers. En raison de sa situation géographique, l'Allemagne n'a pas profité de ce changement. Les gagnants ont été les pays insulaires comme l'Indonésie ou certains pays insulaires du Pacifique, les pays ayant de longs littoraux comme le Chili, la Russie, les Etats-Unis d'Amérique, le Canada, etc. De toutes les formes d'utilisation libre, les seules qui ont largement échappé à la réglementation ou au contrôle des Etats côtiers sont la navigation et l'utilisation militaire. Depuis quelque temps, même la navigation internationale est de plus en plus soumise aux règles des Etats côtiers. Il est paradoxal que ces limitations soient préconisées par des Etats qui, pendant la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, comptaient encore parmi les partisans les plus engagés de cette liberté et qui dépendent d'un régime libéral de la navigation pour leurs exportations. Parmi les précurseurs d'une politique de limitation, on compte notamment l'Union européenne, pour des raisons écologiques. Ce que l'on ne dit pas à ce sujet, en fait, c'est que les principales pressions que subissent les mers viennent d'activités terrestres ou s'exercent par l'intermédiaire de l'atmosphère. Le recul radical des prises de poissons est en grande partie

une conséquence de la surpêche. Ce qui est fait contre ces pressions et contre cette surpêche est moins net.

L'intensification croissante de l'exploitation des mers sous de nouvelles formes (par exemple extraction de matières premières, parcs d'éoliennes, autres formes de production d'énergie) et par un renforcement des utilisations classiques (navigation, pêche, recherche marine) a rendu nécessaire la création d'un tribunal ayant pour mission de garantir une utilisation des mers « conforme au droit ». (English : according to the rule of law) Dans l'accomplissement de cette mission, le Tribunal international du droit de la mer se situe pour ainsi dire entre les utilisateurs, les Etats côtiers, les Etats du port et l'Autorité internationale des fonds marins. Son travail consiste à régler les différends juridiques concernant l'application et l'interprétation de la Convention sur le droit de la mer. Autrement dit, concrètement, il est en dernier ressort compétent pour décider de tous les différends imaginables qui résultent de l'utilisation des mers. Les différends frontaliers en font partie. Au sujet du fond des mers, le Tribunal international du droit de la mer joue un rôle comparable à un tribunal administratif.

J'ai évoqué les différends qui risquent de surgir : ils concernent les frontières, la pêche, l'environnement, l'indemnisation en cas de pollution de la mer ou des plages, la recherche marine, etc. La piraterie aussi pourrait donner lieu à la saisine du Tribunal si un Etat déposait une plainte contre un autre Etat qu'il accuserait de ne pas lutter suffisamment contre la piraterie. On peut vraiment tout imaginer. Ce qui restreint réellement les possibilités, c'est la nature de la procédure devant le Tribunal. C'est elle qui explique que jusqu'à présent, le Tribunal n'a pas été saisi d'un plus grand nombre d'affaires, et qu'il n'aurait pas non plus pu l'être.

2. Procédure devant le Tribunal international du droit de la mer

Le règlement international des différends repose sur la reconnaissance préalable, au cas par cas, de la juridiction internationale. La Convention sur le droit de la mer ne fait exception qu'à moitié à ce principe. Certes, les Etats Parties à la Convention sur le droit de la mer se sont généralement soumis au principe de la procédure obligatoire de règlement des différends – mais contrairement à ce qui se passe vis-à-vis de la Cour internationale de Justice pour les Etats qui ratifient la Charte des Nations Unies – les Etats Parties à la Convention sont libres de choisir entre trois mécanismes : le Tribunal international du droit de la mer, la Cour internationale de Justice et un tribunal arbitral. L'absence de choix – seuls quelque 39 des 155 Etats Parties ont exprimé explicitement leur choix – vaut acceptation tacite de l'arbitrage.

La détermination, par un tribunal international, de sa compétence – ou juridiction – constitue une partie essentielle de son activité. Ceci s'explique par le fait que, comme il a déjà été dit, la compétence qu'à un tribunal international de se prononcer au sujet d'un différend repose sur le consentement des Etats concernés. On peut le regretter. On ne doit toutefois pas oublier qu'il n'existe pas, au niveau international, de mécanisme permettant de faire appliquer ses décisions. Cependant, lorsque les décisions des tribunaux internationaux sont suivies – et jusqu'à présent toutes celles du Tribunal international du droit de la mer l'ont été – c'est uniquement parce que les Etats, après avoir reconnu sa compétence, se sont considérés comme tenus de se conformer concrètement à ses jugements et décisions.

Les règles concernant la compétence du Tribunal international du droit de la mer sont complexes et je vais essayer de les exposer le plus simplement possible.

La compétence d'un tribunal international est fonction des parties potentielles aux différends (*ratione personae*) et de la nature des différends à régler (*ratione materiae*).

Les parties potentielles ne sont pas définies uniformément en ce qui concerne les mécanismes de règlement des différends relatifs au droit de la mer. Les procédures concernant l'interprétation et l'application de la Convention sur le droit de la mer – à l'exception des différends qui relèvent de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins – ne sont conduites en principe qu'entre Etats Parties. Cependant, en théorie, le Japon et Greenpeace pourraient convenir de soumettre au Tribunal le différend concernant la pêche à la baleine dans l'Antarctique. Les sociétés de certification comme le Germanischer Lloyd pourraient tout aussi bien convenir avec les Etats de pavillon de soumettre les différends au Tribunal international du droit de la mer. D'autres cas de figure sont concevables – et suscitent de l'intérêt – mais nul n'est prêt à renoncer aux pratiques bien rodées. C'est la raison pour laquelle de nombreux différends, par exemple les demandes d'indemnisation consécutives au naufrage du Prestige ou de l'Erika, ont été examinés par des tribunaux nationaux. Qu'une telle solution ne soit pas appropriée est évident. L'interprétation et l'application du droit international public devraient être réservées aux tribunaux internationaux.

Mais même lorsqu'un différend peut être soumis au Tribunal international du droit de la mer, les Etats se sont réservés toute une série d'exceptions. C'est le cas en premier lieu pour les différends qui résultent de l'exercice par l'Etat côtier des droits relatifs à la navigation, la recherche, la pêche ou l'exploitation du fonds des mers à l'intérieur de la mer territoriale, ou de la zone économique exclusive, ou du plateau continental. A ce sujet, il y a d'autre part des objections à ces réserves, sur lesquelles je ne m'attarderai pas. En outre, un Etat peut exclure certains différends de ceux qui peuvent être réglés par le mode de règlement des différends propres au droit de la mer. C'est ce qui se passe pour les questions particulières relatives aux délimitations, aux différends concernant les activités militaires, de même qu'aux différends à l'égard desquels le Conseil de sécurité exerce les droits qui lui ont été dévolus. Je vais expliquer l'importance de ce point en prenant les Etats-Unis d'Amérique comme exemple. Au cas où il finirait par adhérer à la Convention sur le droit de la mer, ce pays prévoit d'émettre 15 réserves à son sujet. Après quelques mois au cours desquels certains signes positifs ont été perçus, cette éventuelle adhésion est de nouveau peu vraisemblable. L'une de ces réserves est que tout différend concernant des intérêts des Etats-Unis en matière de sécurité serait exclu de la procédure obligatoire de règlement, et que les Etats-Unis décideraient seuls de ce qui touche leurs intérêts en matière de sécurité. On comprend sans mal que la procédure de règlement des différends perd largement de ses effets dans le cas des Etats-Unis. Mais ils ne sont les seuls à réduire la compétence du règlement international des différends concernant le droit de la mer et, par là, la compétence du Tribunal international du droit de la mer. L'Union européenne a peut-être accompli un pas supplémentaire encore plus déterminant. Dans un jugement récent, la Cour de justice des Communautés européennes a décidé que les différends entre Etats membres concernant le droit de la mer ne pouvaient être soumis qu'à elle. En définitive, cette décision signifie qu'en dehors des différends frontaliers, quasiment aucun différend entre Etats membres de l'Union européenne relatif au droit de la mer ne sera soumis au Tribunal international du droit de la mer. Curieusement, cette décision et ses vastes conséquences n'ont pour ainsi dire pas retenu l'attention de l'opinion publique européenne. Cette évolution a par contre été suivie avec grand intérêt dans les pays non européens.

Cependant, s'il est possible de soumettre un différend interétatique à une juridiction internationale de règlement des différends relatifs au droit de la mer, le Tribunal international du droit de la mer ne peut être saisi unilatéralement que si toutes les parties à ce différend l'ont effectivement choisi comme moyen de règlement. Si, au contraire, les parties n'ont pas convenu d'un moyen particulier de règlement des différends, c'est à un tribunal arbitral auquel il conviendra de recourir qu'il appartient de se prononcer. J'en ai déjà parlé. Cette règle est la raison déterminante pour laquelle le Tribunal international du droit de la mer n'a pas eu à connaître d'un plus grand nombre d'affaires, car 23 seulement des 39 Etats qui ont réellement fait une déclaration ont choisi cette instance comme moyen de règlement des différends. Pourquoi en est-on venu à cette règle? Elle a son origine dans une intervention de la France. De nombreux Etats considèrent que la procédure arbitrale respecte davantage leur souveraineté car ceux qui sont parties à un différend exercent une influence sur la composition du tribunal.

Ce principe connaît toutefois deux exceptions dans lesquelles la compétence du Tribunal international du droit de la mer est exclusive. Indépendamment du choix du moyen de règlement des différends, le Tribunal intervient en effet lorsque des mesures conservatoires sont demandées alors qu'un différend a été soumis à un tribunal arbitral. En pareil cas, chaque partie peut demander au Tribunal des mesures conservatoires en attendant la constitution du tribunal arbitral (paragraphe 5 de l'article 290 de la Convention sur le droit de la mer), à moins qu'il n'ait été convenu d'une autre procédure. En outre, le Tribunal peut être saisi par un Etat du pavillon qui peut lui demander de décider la prompte mainlevée de l'immobilisation d'un navire battant son pavillon ou la libération de son équipage par les autorités d'un Etat du port. Les affaires de ce genre se produisent lorsqu'un navire est immobilisé parce qu'il n'a pas respecté les règles de l'Etat côtier concernant la pêche dans la zone économique, que les règles et normes internationales concernant la prévention de la pollution de la mer par les navires n'ont pas été respectées, ou que des enquêtes sur la pollution marine provoquée par des navires sont effectuées. Treize des quinze affaires examinées jusqu'à présent par le Tribunal international du droit de la mer relèvent, je l'ai déjà dit, de ces deux types de procédure.

En outre, la compétence du Tribunal peut résulter aussi d'un accord lui conférant expressément compétence. Cette règle concerne divers cas. Parmi eux on peut citer tous les différends relatifs à l'interprétation ou l'application d'un accord qui reconnaît la compétence du Tribunal et qui est conforme aux buts de la Convention sur le droit de la mer. En outre, il est possible de reconnaître au Tribunal compétence pour se prononcer sur l'interprétation ou l'application de conventions ou traités existant déjà pour autant qu'ils portent sur des sujets qui constituent aussi la matière de la Convention sur le droit de la mer et que toutes les parties à ces conventions ou traités l'acceptent. C'est ce qui s'est passé jusqu'à présent dans deux cas, au sujet de l'Accord sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs et au sujet de la Convention internationale sur l'enlèvement des épaves, qui n'est pas encore entrée en vigueur. On trouve ici une autre raison pour laquelle les affaires relatives au droit de la mer sont soumises à la Cour internationale de Justice et non pas au Tribunal. En ce qui concerne la Cour internationale de Justice, il existe plus de 150 textes conventionnels de ce genre, dont la plupart ont été conclus longtemps avant la création du Tribunal international en 1996. Les deux différends parmi les derniers qui ont été soumis à la Cour sont le différend entre la Roumanie et l'Ukraine concernant la zone économique d'une île de la mer noire et le différend entre le Pérou et le Chili au sujet de la délimitation de la frontière maritime. Dans les deux cas, la compétence de la Cour a reposé sur des accords anciens lui conférant expressément compétence.

Enfin, la compétence du Tribunal international du droit de la mer peut être définie contractuellement dans tel ou tel cas concret. Il s'agit en pratique d'un moyen couramment employé pour fonder la compétence d'une juridiction internationale. La décision rendue par le Tribunal dans *l'Affaire du Saiga No. 2* repose sur cette règle de compétence. Une autre affaire de ce type est pendante; elle concerne le différend entre le Chili et l'Union européenne concernant la conservation des stocks d'espadon dans le Pacifique.

Les différends soumis à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins donnent lieu en principe à des procédures au sujet desquelles seule la Chambre peut se prononcer. Certains autres différends à ce sujet sont susceptibles aussi d'être renvoyés à un tribunal arbitral commercial dont les décisions s'imposent aux parties. Indépendamment de cette possibilité, c'est la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins qui est avant tout compétente pour connaître des différends relatifs à l'exploitation des fonds marins; cette compétence ne dépend pas d'un choix à son profit. Il n'est donc pas possible dans ce cas de soumettre de tels différends à la Cour internationale de Justice ou à l'arbitrage, même si les parties sont uniquement des Etats. Le problème du Tribunal international du droit de la mer tient à ce que les fonds marins ne sont pas encore exploités. Or, cette situation est totalement contraire aux hypothèses qui ont donné lieu à l'adoption de la Convention sur le droit de la mer. La possibilité de l'exploitation des fonds des mers et les perspectives d'immenses gains qui en résulteraient, ainsi que la crainte que les marchés des matières premières ne s'effondrent en raison de cette exploitation ont été les raisons qui ont déterminé l'adoption de cette convention. Je tiens ici à exonérer de toute responsabilité les diplomates et responsables politiques qui ont participé à son adoption : les rapports scientifiques, en particulier ceux du MIT, étaient trop optimistes. Grâce à la remontée des prix des matières premières, il est tout à fait possible que l'exploitation des fonds marins démarre prochainement. L'Allemagne effectue d'ailleurs des recherches dans la partie du Pacifique qui lui est réservée.

La compétence de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins est définie par l'article 187 de la Convention sur le droit de la mer. Elle s'étend aux différends entre les Etats Parties relatifs à l'interprétation et à l'application de la Partie XI de la Convention (concernant l'exploitation minière des fonds marins), aux différends opposant un Etat Partie à l'Autorité internationale des fonds marins et résultant de l'allégation selon laquelle l'Autorité aurait enfreint les règles pertinentes de la Convention ou outrepassé ses compétences, aux différends entre les parties (Etats Parties, Autorité internationale des fonds marins, entreprises d'Etat, personnes physiques ou morales) à un contrat d'extraction minière dans les fonds marins ou à un plan de travail concernant son application ou son interprétation, aux différends entre l'Autorité des fonds marins et un contractant futur, aux différends concernant la responsabilité civile de l'Autorité des fonds marins et enfin – de par leur nature – aux différends qui sont soumis à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins en application de la Convention sur le droit de la mer ou de ses accords d'application.

La Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins a des fonctions comparables à celles d'un tribunal administratif allemand. Elles sont toutefois limitées à deux égards. La Chambre ne peut que dans une certaine mesure réviser les décisions discrétionnaires et elle ne peut pas déclarer telle ou telle norme nulle en général.

A la différence de la Cour internationale de Justice, le Tribunal international du droit de la mer n'a pas reçu expressément de la Convention sur le droit de la mer le droit d'émettre des avis consultatifs. Toutefois, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins peut le faire si le Conseil ou l'Assemblée de l'Autorité des fonds marins le lui demande au sujet de questions juridiques qui résultent du domaine de compétence de ces organes, et aussi sur demande de l'Assemblée, pour déterminer si une proposition à celle-ci soumise est compatible avec la Convention sur le droit de la mer. Comme seuls les organes de l'Autorité des fonds marins peuvent soumettre une telle demande, et comme seule la Chambre a compétence pour émettre un avis juridique, les résultats ne sont pas adéquats. C'est ainsi que l'Organisation maritime internationale (OMI) pourrait demander à la Cour internationale de Justice de rendre un avis consultatif au sujet de questions concernant le droit de la mer mais ne pourrait pas en demander au Tribunal international du droit de la mer. Il existe cependant des considérations de politique du droit qui vont dans le sens d'une telle compétence.

Dans de nombreux cas, les Etats hésitent à laisser décider, sur des critères de droit international uniquement, de questions pour eux fondamentales sur le plan politique par une procédure dont le résultat serait incertain. En outre, les négociations n'aboutissent jamais lorsque l'adversaire est plus fort politiquement ou économiquement ou que la décision n'est pour lui pas urgente. Permettez-moi de vous donner un exemple. Au large des côtes d'Afrique de l'Ouest, la délimitation du plateau continental et l'attribution de certaines îles font l'objet d'un différend qui couve depuis assez longtemps. L'un des deux Etats Parties à ce différend dispose de sources suffisantes de pétrole et ne s'intéresse donc pas à l'exploitation des gisements de pétrole contestés; l'autre Etat a actuellement un besoin urgent d'exploiter les gisements. Même s'il disposait de meilleurs arguments juridiques que l'autre, il serait contraint de faire des concessions pour ne pas perdre de temps et peut-être aussi parce qu'il ne serait financièrement pas en mesure de bien préparer son dossier sur le plan juridique. Dans ce cas, il serait utile de disposer d'un avis consultatif qui dise clairement aux deux Etats quelle est leur situation sur le plan légal. Les avis consultatifs peuvent aussi être utiles pour le règlement des différends d'un autre point de vue. Dans certains pays d'Asie, essayer d'obtenir d'un tribunal le règlement d'un différend est perçu comme un acte inamicale. Les avis consultatifs pourraient offrir une issue possible dans ce cas. C'est la raison pour laquelle le Tribunal du droit de la mer a mis à profit la possibilité que lui offre la Convention sur le droit de la mer de ménager dans son règlement de procédure la possibilité de formuler des avis consultatifs sur des questions juridiques.

Pour résumer, disons au sujet des règles complexes qui définissent la compétence du Tribunal international du droit de la mer : premièrement, le Tribunal n'est pas la seule juridiction compétente pour décider de différends maritimes et, deuxièmement, il dépend de la « bonne volonté » des Etats. Enfin il dépend de la « bonne volonté » du barreau international.

Sur quoi reposent donc les décisions du Tribunal international du droit de la mer? Sur la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, sur d'autres accords lui conférant compétence ou sur le droit international, dans la mesure où ce dernier est compatible avec la Convention. En ce sens, la Convention sur le droit de la mer a quasiment valeur de constitution. Lorsque les parties à un différend en conviennent, le Tribunal peut aussi se prononcer *ex aequo et bono*. Malgré les avantages que semble présenter cette possibilité, elle est restée négligée dans la pratique.

3. Procédure

Les procédures devant le Tribunal international du droit de la mer comprennent une procédure écrite et une procédure orale. La procédure orale revêt une grande importance et dure beaucoup plus longtemps que celle qui a lieu habituellement devant les tribunaux allemands. La procédure appliquée par le Tribunal suit plutôt le droit anglo-saxon en ce sens qu'elle est contradictoire. Le juge a pour mission de veiller à l'équité et à l'égalité de moyens des parties. La procédure orale est publique – ce dont le public tire rarement parti - et les langues dans lesquelles elle se déroule sont l'anglais et le français. Les avocats viennent le plus souvent du monde anglo-saxon, ce qui a beaucoup étonné le Tribunal, qui avait inclus dans son règlement que chaque partie pouvait aussi se faire représenter par un agent ayant ses bureaux à Hambourg ou à Berlin. Lorsque cela a été le cas – comme cela s'est produit dans les premières affaires – ces avocats n'ont généralement pas joué de rôle déterminant. Il n'y en a eu que deux dans lesquelles un cabinet d'avocats de Hambourg est intervenu effectivement lui-même. Cette situation correspond d'ailleurs à celle de la Cour internationale de Justice.

4. Durée et frais de la procédure

Le Tribunal international du droit de la mer s'est attiré des compliments pour la durée particulièrement brève de ses procédures. La procédure en demande de dommages et intérêts dans l'*Affaire du navire « SAIGA » (No. 2)* a duré environ 18 mois, dont près de 15 ont été mis à profit par les parties pour préparer leurs pièces écrites. Toutes les autres affaires ont été réglées en un mois environ, dont plusieurs jours ont été consacrés à la procédure orale. La durée des procédures constitue notre principal avantage par rapport à la Cour internationale de Justice devant laquelle, pour qu'une requête soit examinée, il faut actuellement attendre au moins deux à trois ans à compter de son dépôt.

Aucuns frais de procédure ne sont demandés par le Tribunal international du droit de la mer car ses dépenses (pour les juges et le Greffe) sont pris en charge par les Etats Parties. L'Etat dont la contribution est la plus élevée est le Japon (22% du budget), suivi par l'Allemagne (11,4%, soit 976 000 euros environ), la France, la Grande-Bretagne et l'Italie. A ce propos, le budget biennal du Tribunal s'élève à 17,2 millions d'euros. Le Tribunal international du droit de la mer est très avantageux par rapport à l'arbitrage international. En effet, les frais de celui-ci incluent ceux de toute l'infrastructure, le paiement des arbitres et les honoraires des avocats internationaux. Selon certaines rumeurs, la dernière procédure arbitrale soumise à cinq juges aurait coûté entre 25 et 27 millions de dollars, dont les deux Etats ont dû s'acquitter. Sur le plan économique, il est difficile de comprendre comment des pays en développement peuvent malgré tout choisir cette voie.

IV. Accueil fait à la jurisprudence

La jurisprudence du Tribunal international du droit de la mer a été fort bien accueillie par l'ONU et d'autres tribunaux internationaux. C'est non seulement l'efficacité de la procédure, mais surtout l'aptitude du Tribunal à créer entre les parties un climat leur permettant plus facilement de trouver un consensus une fois la décision rendue qui sont particulièrement appréciées. C'est ce qui s'est passé en particulier entre le Japon et l'Australie et entre le Japon et la Nouvelle-Zélande, et aussi entre Singapour et la Malaisie, ou encore dans les deux dernières affaires entre le Japon et la Russie. La jurisprudence du Tribunal a eu un effet positif au sujet des indemnités, de l'application de mesures conservatoires en mer, des questions liées à la pêche et des questions concernant la protection de l'environnement.

V. Raisons pour lesquelles le Tribunal a été sous-utilisé jusqu'à ce jour, et réactions

Les juges se sont intensément penchés sur la question de la sous-utilisation du Tribunal. A n'en pas douter, il existe pour cela de nombreuses raisons auxquelles on ne peut d'ailleurs pas grand-chose. Ce que je dirai ici n'engage que moi et il ne s'agit que de mes spéculations personnelles.

J'ai déjà mentionné certaines raisons, comme la mise en place récente du Tribunal, le fait qu'il soit encore peu connu, et le solide ancrage des tribunaux internationaux existants dans le système international de règlement des différends.

Une raison déterminante tient sans aucun doute à ce que l'intention de la Convention était de faire des procédures devant un tribunal arbitral la procédure normale de facto. Lorsque les parties ne sont pas convenues de soumettre leurs différends au Tribunal international du droit de la mer, ces différends le sont à un tribunal arbitral. Il s'agit là d'un défaut structurel, voulu. Il ne pourra être surmonté que si davantage d'Etats Parties déclarent accepter la compétence du Tribunal international du droit de la mer – jusqu'à présent ce ne sont que 23 Etats Parties sur les 155. Malgré une campagne soutenue en faveur d'une telle déclaration, un seul Etat l'a faite depuis que je préside le Tribunal.

Une autre raison est peut-être que les avocats internationaux devant le Tribunal sont principalement anglo-saxons et qu'ils semblent préférer la Cour internationale de Justice et l'arbitrage. Pourquoi? Cette domination des cabinets juridiques anglo-saxons tient à ce que leur orientation est de nature différente. Les affaires soumises aux tribunaux internationaux nécessitent une préparation plus longue, parfois plus intensive. Il s'agit d'abord tout simplement de présenter les affaires de façon à ce qu'elles correspondent à ces critères. L'avocat doit établir les faits, réunir les arguments et surtout persuader les décideurs nationaux de la nécessité d'une procédure. Ce travail est effectué sans contrepartie et il est certainement fréquent qu'il n'aboutisse pas. Les grands cabinets juridiques anglo-saxons semblent plus que d'autres être prêts à l'accepter et disposés à le réaliser. Quelles que soient les raisons, les affaires internationales semblent être dominées par les Anglo-saxons, dont le travail est en outre grandement facilité par le droit procédural et la langue. On sait parfaitement que le Tribunal rend ses décisions plus rapidement que la Cour internationale de Justice, qu'il est donc plus avantageux qu'elle sur le plan économique, et surtout qu'il coûte moins cher que l'arbitrage. Cela ne sert à rien. Par conséquent, le Tribunal est logé à la même enseigne que l'arbitrage maritime allemand par rapport à celui de Londres. D'après une étude récente de Newcastle, pour 100 affaires examinées à Hambourg, on en compte 500 à Londres. Ce faisant, apparemment ce sont surtout des Allemands qui font appel au système allemand alors que la clientèle de Londres est de loin beaucoup plus internationale, tout en comprenant aussi beaucoup d'Allemands.

Une autre raison pour laquelle le Tribunal est sous-utilisé est qu'il est encore peu connu sur le plan international. Pour y remédier, j'ai organisé le système des ateliers régionaux dans lequel des juges originaires de la région exposent la procédure du Tribunal à des représentants d'Etats de cette même région. Ce système a rencontré une forte approbation et l'Assemblée générale des Nations Unies s'en est félicitée.

De quoi le Tribunal international du droit de la mer s'occupe-t-il en ce moment ? Il met à profit le temps dont il dispose actuellement pour renforcer la formation et travaille dans ce

sens en relation étroite avec la Bucerius Law School et l'Université; il a aussi des contacts avec des instituts de sciences de Kiel. Je tiens à mentionner particulièrement l'Université d'été de la Fondation internationale du droit de la mer qui se tiendra cet été pour la deuxième fois et formera une trentaine d'étudiantes et étudiants aux questions relatives au droit de la mer. Plusieurs juges feront des conférences à cette occasion. Tous les participants sont en définitive des ambassadeurs du Tribunal et si nous parvenons à constituer un groupe connaissant bien cette institution, celle-ci en bénéficiera aussi. Depuis des années nous formons au Tribunal des « stagiaires » avec le concours d'une fondation coréenne, et le Tribunal a mis en place un nouveau programme de formation avec l'aide d'une fondation japonaise. Vous constatez que je ne mentionne aucun nom allemand : hormis l'aide fournie par la Zeitstiftung à l'Université d'été de la Fondation internationale du droit de la mer, nous n'avons pas réussi à intéresser des mécènes allemands au programme de formation sur le droit de la mer.

Je suis globalement certain que ces activités finiront par porter leurs fruits et qu'après une phase supplémentaire de préparation, le Tribunal du droit de la mer de Hambourg sera aussi actif que la Cour internationale de Justice de La Haye est devenue active après une longue période de sous-utilisation.