

## AFFAIRES DU PLATEAU CONTINENTAL DE LA MER DU NORD

Arrêt du 20 février 1969

La Cour internationale de Justice a rendu, par 11 voix contre 6, son arrêt dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*.

Le différend, soumis à la Cour le 20 février 1967, portait sur la délimitation de ce plateau entre la République fédérale d'Allemagne et le Danemark, d'une part, et la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas, de l'autre. Les parties ont demandé à la Cour de dire quels sont les principes et règles de droit international applicables et elles se sont engagées à procéder ensuite aux délimitations sur cette base.

La Cour a rejeté la thèse du Danemark et des Pays-Bas selon laquelle ces délimitations doivent s'opérer d'après le principe de l'équidistance défini à l'article 6 de la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental. Elle considère en effet :

— Que la République fédérale, qui n'a pas ratifié la Convention, n'est pas juridiquement liée par les dispositions de l'article 6;

— Que le principe de l'équidistance ne s'impose pas comme une conséquence nécessaire de la conception générale du régime juridique du plateau continental et n'est pas une règle de droit international coutumier.

La Cour n'a pas accepté non plus les thèses de la République fédérale pour autant que celle-ci prônait le principe d'une répartition du plateau continental en parts justes et équitables. Elle considère en effet que chaque partie a, par principe, droit aux zones de plateau continental qui constituent le prolongement naturel de son territoire sous la mer. Il ne s'agit donc pas de répartir ou de partager ces zones, mais de les délimiter.

La Cour a dit que les délimitations en cause devront s'opérer par voie d'accord entre les Parties et conformément à des principes équitables et elle a indiqué des facteurs à prendre en considération à cette fin. Il appartient maintenant aux parties de négocier suivant ces principes, ainsi qu'elles en sont convenues.

Ces affaires, relatives à la délimitation entre les parties des zones du plateau continental de la mer du Nord relevant de chacune d'elles, ont été introduites le 20 février 1967 par le dépôt au Greffe de la Cour de deux compromis, conclus l'un entre le Danemark et la République fédérale et l'autre entre les Pays-Bas et la République fédérale. Par ordonnance du 26 avril 1968, la Cour a joint les deux instances.

La Cour s'est prononcée dans ces deux affaires par un seul arrêt, rendu par 11 voix contre 6. Parmi les membres de la Cour qui se sont ralliés au dispositif, sir Muhammad Zafrulla Khan, juge, a joint à l'arrêt une déclaration, et M. Bustamante y Rivero, président, ainsi que MM. Jessup, Padilla Nervo et Ammoun, juges, y ont joint les exposés de leur opinion individuelle. D'un autre côté, M. Bengzon, juge, a joint à l'arrêt une

déclaration constatant son désaccord et M. Koretsky, vice-président, ainsi que MM. Tanaka, Morelli et Lachs, juges, et M. Sørensen, juge *ad hoc*, y ont joint les exposés de leur opinion dissidente.

Dans son arrêt, la Cour examine aux fins des délimitations en cause les problèmes ayant trait au régime juridique du plateau continental qui soulèvent les thèses des parties.

*Faits et thèses des parties* (paragraphe 1 à 17 de l'arrêt)

La Cour a été priée, dans les deux compromis, de décider quels sont les principes et les règles de droit international applicables à la délimitation entre les parties des zones du plateau continental de la mer du Nord relevant de chacune d'elles au-delà des lignes de délimitation partielles déjà fixées au voisinage immédiat des côtes, d'une part, entre la République fédérale et les Pays-Bas par un accord du 1<sup>er</sup> décembre 1964 et, d'autre part, entre la République fédérale et le Danemark par un accord du 9 juin 1965. Il n'est pas demandé à la Cour d'établir effectivement les limites prolongées dont il s'agit, car les parties se sont engagées, aux termes des compromis, à procéder à la délimitation par voie d'accord conformément à la décision de la Cour.

La mer du Nord est peu profonde et son lit est entièrement constitué, à l'exception de la fosse norvégienne, par un plateau continental situé à une profondeur de moins de 200 mètres. La majeure partie de ce plateau a déjà été délimitée entre les Etats riverains. Toutefois, la République fédérale et le Danemark, d'une part, et la République fédérale et les Pays-Bas, d'autre part, n'ont pu s'entendre sur le prolongement des délimitations partielles ci-dessus mentionnées, principalement parce que le Danemark et les Pays-Bas souhaitaient que le prolongement s'effectuât d'après le principe de l'équidistance et que la République fédérale jugeait que cela aurait réduit exagérément ce qu'elle estimait devoir être sa juste part de plateau continental en proportion de la longueur de son littoral. Ce résultat n'était pas attribuable à l'une ou l'autre des lignes prises isolément mais à l'effet combiné des deux lignes prises ensemble, effet que le Danemark et les Pays-Bas considéraient comme sans pertinence, s'agissant à leur avis de deux délimitations distinctes dont chacune devait être effectuée sans qu'il soit tenu compte de l'autre.

Une ligne de délimitation construite suivant le principe de l'équidistance est appelée *ligne d'équidistance*; elle attribue à chacune des Parties intéressées toutes les portions du plateau continental plus proches d'un point de sa côte que de tout point situé sur la côte de l'autre partie. Dans le cas d'une côte concave ou rentrante comme celle de la République fédérale sur la mer du Nord, l'application de la méthode de l'équidistance tend à infléchir les lignes de délimitation vers la con-

cavité. Par suite, quand deux lignes d'équidistance sont tracées dans ces conditions, elles se rencontrent inévitablement, si la côte est très concave, à une distance relativement faible de cette côte, ce qui "ampute" l'Etat riverain de la zone de plateau continental située au-delà des lignes. A l'opposé, si une côte a une configuration convexe, ce qui est dans une certaine mesure le cas des côtes du Danemark et des Pays-Bas, les lignes d'équidistance s'écartent l'une de l'autre, de sorte que la zone de plateau continental située devant cette côte tend à aller en s'élargissant.

Le Danemark et les Pays-Bas soutiennent que l'ensemble de la question est régi par une règle de droit obligatoire qu'ils appellent la règle "équidistance-circonstances spéciales", en s'inspirant des termes de l'article 6 de la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur le plateau continental. Selon cette règle, à défaut d'un accord entre les parties en vue d'employer une autre méthode, toute délimitation de plateau continental doit suivre la ligne d'équidistance, sauf si l'existence de "circonstances spéciales" est reconnue. Pour le Danemark et les Pays-Bas, la configuration de la côte allemande de la mer du Nord ne constitue en soi, ni pour l'une ni pour l'autre des deux délimitations en cause, une circonstance spéciale.

La République fédérale affirme pour sa part que la véritable règle à appliquer, au moins dans les circonstances propres à la mer du Nord, est la règle suivant laquelle chacun des Etats en cause doit obtenir, proportionnellement à la longueur de son front de mer, une "part juste et équitable" du plateau continental disponible. Elle soutient également qu'étant donné la forme de la mer du Nord chacun des Etats intéressés peut prétendre à ce que sa zone de plateau continental aille jusqu'au point central de la mer ou atteigne en tout cas sa ligne médiane. Subsidiairement, la République fédérale soutient que, dans le cas où la méthode de l'équidistance serait considérée comme applicable, la configuration de la côte allemande de la mer du Nord constituerait une circonstance spéciale justifiant que l'on s'écarte de cette méthode en l'espèce.

*Rejet de la théorie de la répartition* (paragraphe 18 à 20 de l'arrêt)

La Cour estime ne pas pouvoir accepter sous la forme qui lui a été donnée la première thèse de la République fédérale. La tâche de la Cour est de délimiter et non point de répartir les espaces visés. L'opération de délimitation consiste à déterminer les limites d'une zone relevant déjà en principe de l'Etat riverain et non à définir cette zone *de novo*. La doctrine de la part juste et équitable s'écarte totalement de la plus fondamentale de toutes les règles de droit relatives au plateau continental : les droits de l'Etat riverain concernant la zone de plateau continental qui constitue un prolongement naturel de son territoire sous la mer existent *ipso facto* et *ab initio* en vertu de la souveraineté de l'Etat sur ce territoire. Il y a là un droit inhérent. Point n'est besoin pour l'exercer d'accomplir des actes juridiques spéciaux. Il en découle que l'idée de répartir une zone non encore délimitée considérée comme un tout, idée sous-jacente à la doctrine de la part juste et équitable, est opposée à la conception fondamentale du régime du plateau continental.

*Non-applicabilité de l'article 6 de la Convention de 1958 sur le plateau continental* (paragraphe 21 à 36 de l'arrêt)

La Cour examine ensuite la question de savoir si, en vue des délimitations dont il s'agit, la République fédérale est tenue d'accepter l'application du principe de l'équidistance. S'il est probablement exact qu'aucune autre méthode de délimitation ne combine au même degré les avantages de la commodité pratique et de la certitude dans l'application, cela ne suffit pas à transformer une méthode en règle de droit. La valeur en droit d'une telle méthode doit tenir à autre chose qu'à ses avantages.

Il convient d'abord de rechercher si la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental lie toutes les parties en cause. Selon ses clauses finales, la Convention n'est en vigueur à l'égard d'un Etat que si celui-ci, après l'avoir signée dans les délais prévus, l'a ensuite ratifiée. Le Danemark et les Pays-Bas ont signé et ratifié la Convention et y sont parties, mais la République fédérale, bien qu'elle l'ait signée, ne l'a pas ratifiée et n'y est donc pas partie. Le Danemark et les Pays-Bas admettent que dans ces conditions la Convention ne saurait en tant que telle être obligatoire pour la République fédérale. Ils soutiennent néanmoins que le régime de l'article 6 de la Convention serait devenu obligatoire pour la République fédérale, qui aurait accepté les obligations de la Convention du fait notamment de son comportement, de ses déclarations publiques et de ses proclamations.

Il est clair qu'on ne saurait admettre pareille thèse que dans le cas où le comportement de la République fédérale aurait été absolument net et constant. Lorsque plusieurs Etats ont conclu une convention où il est spécifié que l'intention d'être lié par le régime conventionnel doit se manifester d'une manière déterminée, on ne saurait présumer à la légère qu'un Etat n'ayant pas accompli ces formalités n'en est pas moins tenu d'une autre façon. En outre, si la République fédérale avait ratifié la Convention de Genève, elle aurait pu formuler une réserve à l'article 6, en usant de la faculté offerte par l'article 12.

Seule l'existence d'une situation d'*estoppel* pourrait étayer la thèse du Danemark et des Pays-Bas : il faudrait que la République fédérale ne puisse plus contester l'applicabilité du régime de la Convention, en raison d'un comportement, de déclarations, etc., qui n'auraient pas seulement attesté d'une manière claire et constante son acceptation de ce régime mais aurait également amené le Danemark ou les Pays-Bas, se fondant sur cette attitude, à modifier leur position à leur détriment ou à subir un préjudice quelconque. Rien n'indique qu'il en ait été ainsi en l'espèce. L'article 6 de la Convention de Genève n'est donc pas applicable en tant que tel aux délimitations visées en l'espèce.

*Le principe de l'équidistance n'est pas inhérent à la conception fondamentale du plateau continental* (paragraphe 37 à 59 de l'arrêt)

Le Danemark et les Pays-Bas soutiennent que la République fédérale est de toute façon tenue d'accepter la méthode de l'équidistance en matière de délimitation, car l'emploi de cette méthode relève d'une règle de droit international général ou coutumier liant automatiquement la République fédérale.

L'un des arguments avancés à l'appui de cette thèse par le Danemark et les Pays-Bas, que l'on pourrait appeler l'argument du caractère à priori, procède de la constatation suivante : les droits de l'Etat riverain sur son plateau continental ont pour fondement la souveraineté qu'il exerce sur le territoire dont ce plateau continental est le prolongement naturel sous la mer. De cette notion de rattachement découle l'idée, acceptée par la Cour, que les droits de l'Etat riverain existent *ipso facto* et *ab initio*. Le Danemark et les Pays-Bas prétendent que le critère du rattachement doit être la "proximité" : toutes les parties du plateau continental plus proche d'un Etat riverain que de tout point situé sur la côte d'un autre Etat relèvent du premier Etat. En conséquence la délimitation doit s'opérer selon une méthode attribuant à chacun des Etats intéressés toutes les zones qui sont plus proches de sa propre côte que d'aucune autre. Comme seule une ligne d'équidistance permet d'y parvenir, seule une telle ligne peut être valable.

Cet argument a incontestablement du poids ; dans des conditions normales, la plus grande partie du plateau continental relevant d'un Etat est en fait plus proche de la côte de cet Etat que d'aucune autre. Mais la véritable question est de savoir s'il faut réellement que toute partie de la zone relevant d'un Etat soit plus proche de sa côte que d'aucune autre. De l'avis de la Cour, cela ne résulte pas nécessairement de la notion de proximité, qui est assez imprécise.

Plus importante est la conception fondamentale du plateau continental envisagé comme un prolongement naturel du territoire. Même si la proximité peut être l'un des critères applicables — et un critère important quand les conditions s'y prêtent —, ce n'est pas nécessairement le seul ni toujours le plus approprié. Ce n'est pas parce qu'elles sont proches de son territoire que des zones sous-marines relèvent d'un Etat, et cela ne dépend pas du point de savoir si les limites de ces zones sont bien définies ou non. En réalité, le titre que le droit international attribue *ipso jure* à l'Etat riverain sur son plateau continental procède de ce que les zones sous-marines en cause peuvent être considérées comme faisant véritablement partie de son territoire : elles sont un prolongement de ce territoire sous la mer. La notion d'équidistance ne peut manifestement pas être identifiée à celle de prolongement naturel, car l'emploi de la méthode de l'équidistance a souvent pour résultat d'attribuer à un Etat des zones prolongeant naturellement le territoire d'un autre Etat. Par suite, la notion d'équidistance n'est pas liée de façon inévitable et à priori à la conception fondamentale du plateau continental.

Un examen de la genèse de la méthode de délimitation fondée sur l'équidistance confirme cette conclusion. La proclamation Truman, que le Gouvernement des Etats-Unis a publiée le 28 septembre 1945, peut être considérée comme le point de départ de l'élaboration du droit positif en ce domaine; la doctrine principale qu'elle énonçait, à savoir que l'Etat riverain possède un droit originaire, naturel et exclusif sur le plateau continental situé devant ses côtes, l'a emporté sur toutes les autres et trouve désormais son expression dans la Convention de Genève de 1958. En ce qui concerne la délimitation des plateaux continentaux entre Etats limitrophes, la proclamation Truman énonçait que la ligne de délimitation serait "déterminée par les Etats-Unis et l'Etat intéressé conformément à des principes équitables". De ces deux notions de délimitation par

voie d'accord et de délimitation conforme à des principes équitables a procédé toute l'évolution historique ultérieure. C'est essentiellement sur la recommandation d'un comité d'experts que la Commission du droit international des Nations Unies a accepté le principe de l'équidistance aux fins de la délimitation du plateau continental dans le texte qu'elle a préparé à l'intention de la Conférence de Genève de 1958 sur le droit de la mer, conférence au cours de laquelle a été adoptée la Convention sur le plateau continental. Il est légitime de supposer que les experts ont été mus par des considérations d'ordre pratique et cartographique et non par des considérations d'ordre juridique et doctrinal. Au surplus le texte adopté par la Commission donnait priorité à la délimitation par voie d'accord et introduisait une exception dans le cas de "circonstances spéciales".

La Cour estime donc que le Danemark et les Pays-Bas ont renversé l'ordre réel des choses : loin qu'une règle d'équidistance ait été engendrée par un principe de proximité inhérent à la conception fondamentale du plateau continental, c'est plutôt ce principe qui a été une rationalisation de la règle.

*Le principe de l'équidistance ne constitue pas une règle de droit international coutumier* (paragraphe 60 à 82 de l'arrêt)

Il reste à savoir si le principe de l'équidistance en est venu à être considéré comme une règle de droit international coutumier par les moyens du droit positif.

Contrairement à la thèse du Danemark et des Pays-Bas, la Cour considère que le principe de l'équidistance, tel qu'il est énoncé à l'article 6 de la Convention de Genève, n'a pas été proposé par la Commission du droit international à titre de règle de droit international coutumier en voie de formation. On ne peut pas dire que l'article 6 ait consacré ou cristallisé une telle règle. Cela est confirmé par le fait que tout Etat peut formuler des réserves à l'article 6 de la Convention — à la différence des articles 1, 2 et 3 — au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion. Sans doute y a-t-il d'autres dispositions de la Convention qui se rapportent à des questions relevant du droit coutumier établi et à propos desquelles la faculté de faire des réserves n'est pas exclue non plus, mais ces questions concernent toutes des règles de droit maritime général très antérieures à la Convention et ne se rattachant que de manière incidente au régime juridique du plateau continental en tant que tel; si on les a mentionnées dans la Convention, c'est simplement pour faire en sorte que l'exercice des droits relatifs au plateau continental n'y porte pas atteinte. En revanche, puisque l'article 6 se rattache directement au régime juridique du plateau continental et puisque la faculté de formuler des réserves n'a pas été exclue à son sujet, il est légitime d'en déduire qu'on ne l'a pas considéré comme correspondant à une règle de droit international coutumier en voie de formation.

Le Danemark et les Pays-Bas ont aussi soutenu que, même si à la date de la Convention de Genève il n'existait aucune règle de droit international coutumier consacrant le principe de l'équidistance, une telle règle est apparue depuis la Convention, du fait pour une part de l'influence exercée par celle-ci et pour une autre de la pratique des Etats. Il faudrait pour cela que l'article 6 de la Convention ait, en tout cas virtuellement, un caractère normatif. Or l'article 6 est rédigé de telle sorte qu'il fait passer l'obligation de recourir à la méthode de l'équidistance après l'obligation primordiale d'effec-

tuer la délimitation par voie d'accord. Au surplus, le rôle que joue la notion de circonstances spéciales par rapport au principe de l'équidistance, les controverses auxquelles donnent lieu la portée et le sens de cette notion, ainsi que la faculté d'apporter des réserves à l'article 6, ne peuvent que susciter des doutes quant au caractère virtuellement normatif de cet article.

En outre, s'il est vrai qu'une participation très large et représentative à une convention puisse prouver qu'une règle conventionnelle est devenue règle générale de droit international, en l'espèce le nombre de ratifications et d'adhésions obtenu jusqu'à présent n'est pas suffisant. Et, bien que le fait qu'il ne se soit écoulé qu'un bref laps de temps ne constitue pas nécessairement un empêchement à la formation d'une règle nouvelle de droit international coutumier à partir d'une règle purement conventionnelle à l'origine, il demeure indispensable que dans ce laps de temps la pratique des Etats, y compris ceux qui sont particulièrement intéressés, ait été fréquente et pratiquement uniforme dans le sens de la disposition invoquée et se soit manifestée de manière à établir la reconnaissance générale d'une règle de droit. On a cité au cours de la procédure une quinzaine de cas où les Etats intéressés sont convenus de déterminer, ou ont effectivement déterminé, des limites de plateau continental selon le principe de l'équidistance, mais rien ne prouve qu'ils l'aient fait parce qu'ils se sont senti tenus par une règle de droit coutumier de délimiter selon cette méthode. Les exemples cités ne sont pas décisifs et ne suffisent pas à établir une pratique constante.

La Cour conclut que la Convention de Genève n'a été, ni dans ses origines ni dans ses prémices, déclaratoire d'une règle de droit international coutumier imposant l'emploi du principe de l'équidistance, qu'elle n'a pas par ses effets ultérieurs abouti à la formation d'une telle règle et que la pratique des Etats jusqu'à ce jour a été insuffisante à cette fin.

#### *Principes et règles de droit applicables* (paragraphe 83 à 101 de l'arrêt)

La situation juridique est donc que les parties ne sont pas tenues d'appliquer la méthode de l'équidistance, que ce soit au titre de la Convention de 1958 ou en tant que règle obligatoire de droit international général ou coutumier. Dans ces conditions, la Cour n'a pas à rechercher si la configuration de la côte allemande de la mer du Nord constitue ou non une "circonstance spéciale". Il lui reste cependant à indiquer aux Parties les principes et les règles de droit en fonction desquels la délimitation doit se faire.

Les principes fondamentaux en matière de délimitation, principes issus de la proclamation Truman, sont que celle-ci doit faire l'objet d'un accord entre les Etats intéressés et que cet accord doit se réaliser selon des principes équitables. Les parties sont tenues d'engager une négociation en vue de réaliser un accord et non pas

simplement de procéder à une négociation formelle comme une sorte de condition préalable à l'application automatique d'une certaine méthode de délimitation faute d'accord; elles doivent se comporter de telle manière que la négociation ait un sens, ce qui n'est pas le cas lorsque l'une d'elles insiste sur sa propre position sans envisager aucune modification. Cette obligation ne constitue qu'une application particulière d'un principe qui est à la base de toutes relations internationales et qui est reconnu par l'Article 33 de la Charte des Nations Unies comme l'une des méthodes de règlement pacifique des différends internationaux.

Les parties sont également tenues d'agir de telle sorte que, dans le cas d'espèce et compte tenu de toutes les circonstances, des principes équitables soient appliqués. Il n'est pas question que la Cour rende une décision *ex aequo et bono*, mais une règle de droit appelle l'application de principes équitables et, en l'espèce, la méthode de l'équidistance aboutirait à créer une incontestable inéquité. Or, il existe aussi d'autres méthodes que l'on peut employer, isolément ou concurremment, selon les zones visées. Bien que les parties se soient réservé l'application des principes et règles à établir par la Cour, il convient de préciser les possibilités qui s'offrent à elles.

Par ces motifs, la Cour dit que, pour l'une et l'autre affaire, l'application de la méthode de délimitation fondée sur l'équidistance n'est pas obligatoire entre les parties; qu'il n'existe pas d'autre méthode unique de délimitation qui soit d'un emploi obligatoire en toutes circonstances; que la délimitation doit s'opérer par voie d'accord conformément à des principes équitables et compte tenu de toutes les circonstances pertinentes, de manière à attribuer, dans toute la mesure possible, à chaque partie la totalité des zones du plateau continental qui constituent le prolongement naturel de son territoire sous la mer et n'empiètent pas sur le prolongement naturel du territoire de l'autre; et que, si cette délimitation doit attribuer aux parties des zones qui se chevauchent, celles-ci doivent être divisées entre les parties par voie d'accord ou, à défaut, par parts égales, à moins que les Parties n'adoptent un régime de juridiction, d'utilisation ou d'exploitation commune.

Au cours des négociations, les facteurs à prendre en considération comprendront : la configuration générale des côtes des parties et la présence de toute caractéristique spéciale ou inhabituelle; pour autant que cela soit connu ou facile à déterminer, la structure physique et géologique et les ressources naturelles des zones de plateau continental en cause; le rapport raisonnable qu'une délimitation opérée conformément à des principes équitables devrait faire apparaître entre l'étendue des zones de plateau continental relevant de chaque Etat et la longueur de son littoral mesurée suivant la direction générale de celui-ci, compte tenu des effets actuels ou éventuels de toute autre délimitation du plateau continental effectuée dans la même région.