

COMMISSION PONTIFICALE «JUSTITIA ET PAX»

# LA DESTINATION UNIVERSELLE DES BIENS

*à propos de la  
Conférence du droit de la mer*

Document de travail n° 2

2<sup>e</sup> édition



CITÉ DU VATICAN 2011



LA DESTINATION  
UNIVERSELLE  
DES BIENS

*à propos de la  
Conférence du droit de la mer*

**Document de travail n° 2**

**1<sup>e</sup> édition 1979**

**2<sup>e</sup> édition 2011**



## **Table des matières**

Table des matières .....	3
I. PERSPECTIVES NOUVELLES .....	5
II. A L'EPREUVE DES REALITES.....	9
III. LA DESTINATION UNIVERSELLE DES BIENS .....	13
IV. ACTUALISATION DE LA DOCTRINE DE L'EGLISE .	17



## I. PERSPECTIVES NOUVELLES

1. La quête de nourriture et, dans les temps plus récents, la recherche d'approvisionnements et de débouchés pour l'industrie ont souvent provoqué migrations, invasions, occupations et guerres. Aujourd'hui, tandis que les économies des pays les plus avancés se font plus consommatrices que jamais de matières premières et d'énergie, les requêtes légitimes des peuples en voie de développement et la croissance démographique de certains d'entre eux demandent elles aussi des ressources et des espaces nouveaux. C'est à ce point de l'histoire que des progrès technologiques considérables ouvrent à l'initiative des humains *l'espace marin* et ses richesses immenses.

Dans cette conjonction du besoin et du possible, le devoir permanent qu'a l'humanité de pourvoir à son développement se découvre des tâches inédites, avec une chance historique unique de progresser par des voies pacifiques sur un espace que n'affectent pas encore totalement les complications inscrites par l'histoire humaine dans les terres émergées ; avec aussi une expérience et des moyens qui devraient permettre de ne pas dilapider cette réserve inespérée par un gaspillage irresponsable.

2. Pour faire face à la tâche, *la conception traditionnelle de la haute mer comme res nullius s'avère dépassée*. Elle reposait sur le sentiment que les océans constituaient une réserve inépuisable, un environnement indégradable, une immensité sur laquelle la circulation, la pêche et la recherche n'appelaient que des réglementations mineures. Ce n'est plus le cas. Le régime actuel sert les plus nantis ; l'affrontement anarchique des intérêts multiplierait les sources de conflits, conduirait à écumer les richesses disponibles dans les

conditions les plus dévastatrices et à compromettre les équilibres généraux de la vie sur la planète. Faute de fixer par une entente générale un plafond de la production annuelle de la pêche pour maintenir le stock au niveau optimum, arriverait un jour le moment où cette ressource, de soi renouvelable, se trouverait, elle aussi, gravement compromise.

3. *L'extension massive des souverainetés des pays côtiers n'est pas davantage une solution.* Elle inscrit et amplifie dans l'espace marin les rivalités entre les peuples. Elle bénéficie plus largement aux pays déjà favorisés par la nature en excluant totalement les pays sans accès à la mer et en étant fonction de la longueur du littoral national respectif. Elle introduit un cloisonnement peu propice à la recherche scientifique, à la recherche d'une plus grande solidarité entre les peuples.

4. Si les mots ont un sens, la XXIII<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies ouvrirait des perspectives riches d'implications multiples et dynamiques en déclarant la haute mer « *patrimoine commun de l'humanité* ». Selon ce concept :

- a) L'immensité marine serait comme un espace de paix. En un double sens : on ne le livre pas aux affrontements des souverainetés nationales ; on réserve ses biens à des usages exclusivement pacifiques, évitant par là que les industries d'armement n'y trouvent de nouveaux aliments. Il y a là un facteur d'évolution de l'idée de souveraineté nationale.
- b) Un espace et une masse de manœuvres considérables seraient ouverts à la poursuite de la justice entre les peuples. Les richesses des océans doivent servir à tous, et d'abord aux plus pauvres. On ne partagera pas seulement les bénéfices financiers, mais encore les bénéfices résultant de la gestion commune et du transfert des technologies. Une mutation dans les concepts traditionnels d'aide au développement se dessine.



- c) En réunissant l'humanité sur une tâche commune, vaste et durable, à laquelle tous les peuples participeraient, on serait amené à mettre en place des structures originales dans lesquelles la solidarité de la famille humaine se donnerait une expression concrète et un moyen de nouveaux progrès. Un pas décisif serait fait dans l'organisation de la solidarité de la famille humaine.
- d) La gestion réserverait activement les intérêts des générations futures, par une exploitation rationnelle et le maintien ou la reconstitution incessante des équilibres fondamentaux de la planète.
- e) Une fois expérimenté sur les océans – espace privilégié par sa nouveauté et son ampleur –, le concept de patrimoine commun de l'humanité pourrait s'étendre à bien d'autres domaines. Il y a donc là, assurément, une idée neuve et novatrice.



## II. A L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS

1. L'idée de la mer patrimoine commun de l'humanité ne s'est guère imposée dans la pratique, comme le prouve la Conférence sur le droit de la mer, qui est en cours depuis 1973 et dont la sixième session est réunie depuis mai 1977. Il était facile de proclamer cette idée il y a dix ans, quand cela n'engageait pas à grand-chose. L'épreuve des réalités semble tourner à son désavantage.

2. *D'abord, son domaine d'application s'est singulièrement rétréci.* Dès maintenant, il est acquis que les pays riverains pourront s'attribuer une « zone économique » de 200 milles marins. C'est un tiers, et le tiers le plus utile, de l'espace marin qui va passer ainsi, moyennant quelques servitudes mineures, sous la souveraineté nationale exclusive des pays côtiers, avec tout ce que cela comporte d'inégalités, d'injustices, d'incertitudes, de sources de complications multiformes, d'occasions manquées.

3. *Même pour ce qui restera de haute mer,* le principe n'est pour le moment retenu que pour le fond des mers et le sous-sol marin, à l'exclusion de la « colonne d'eau » (pêcheries...) qui demeure sous le régime traditionnel de la liberté. Il s'avère difficile de faire accepter une « haute autorité » réellement efficace et une « entreprise » d'exploitation qui serait gérée par elle : les pays technologiquement avancés cherchent à faire prévaloir le plus possible dans la pratique la vieille logique de la haute mer, *res nullius*.

4. *Les causes de ce recul :*

- a) Les structures et autorités nécessaires pour reprendre en charge la mer comme patrimoine commun de l'humanité ne sont pas

prêtes. Les organigrammes qui sont proposés reflètent la complexité des problèmes à résoudre et parfois semblent ajouter encore à cette complexité.

- b) Pendant ce temps, les urgences que nous avons évoquées au départ pressent et ne s'accommodent plus de nouveaux retards.
- c) Les esprits sont donc peu disposés à des expérimentations incertaines, mais ils sont plutôt portés à recourir aux moyens « qui ont fait leurs preuves », en l'occurrence à l'extension des souverainetés nationales sur une première tranche des mers. Les pays technologiquement avancés y voient le moyen le plus simple et le plus efficace pour faire face aux problèmes posés. Les pays pauvres, de leur côté, ont ainsi la possibilité de soustraire à l'exploitation par les plus avancés les espaces et les richesses à leur portée, de les mettre en réserve pour une exploitation ultérieure, de s'assurer une situation contractuelle forte pour négocier les conditions d'une éventuelle exploitation immédiate dans laquelle ils seraient activement partie prenante. Quant aux pays sans littoral, il va sans dire que cette procédure ne fait qu'accentuer leur position désavantagée.
- d - Les mentalités et la réflexion doctrinale sont en retard sur l'événement. Ce qui assure, pour le moment, un avantage certain aux notions plus familières de souveraineté nationale, de propriété exclusive, sur celles de souveraineté supranationale et de patrimoine commun de l'humanité. Un effort est tenté pour sortir du dilemme en préconisant un renouvellement de l'idée de souveraineté : nationale ou supranationale, elle ne serait plus « géographique » (globale, couvrant l'ensemble des réalités d'un territoire donné), mais « fonctionnelle » (particulière, couvrant tel bien ou telle activité) ; ce qui permettrait de concevoir, sur un même espace, un enchevêtrement de souverainetés nationales ou supranationales. Mais, pour le moment, cette orientation n'entraîne pas la conviction et elle demande assurément des élaborations théoriques et pratiques plus affinées. Sans mé-

connaître l'importance des réalités et des pratiques pour faire évoluer les mentalités, une réflexion proprement doctrinale peut contribuer à rendre les esprits plus libres pour innover. Les principes du droit naturel, auxquels l'enseignement traditionnel de l'Église se réfère en cette matière, fournissent, avec l'affirmation de la destination universelle des biens, des lignes d'approfondissement éclairantes.



### III. LA DESTINATION UNIVERSELLE DES BIENS

1. Une des difficultés pour acclimater la notion de patrimoine commun de l'humanité, vient de ce qu'elle est souvent présentée, et en tout cas comprise dans l'opinion, comme s'opposant purement et simplement à celle d'appropriation particulière, celle-ci devant progressivement disparaître pour laisser place à celle-là. Ainsi, le projet RIO (*Reshaping the International Order*, dans lequel le Professeur TINBERGEN et son équipe formulent des présupposés doctrinaux et des propositions concrètes pour le Nouvel Ordre International) envisage à terme un système d'agences des Nations Unies, reliées entre elles par une structure intégrante (*integrative machinery*), qui « devraient viser, comme objectif final, à mettre en commun et à partager (*pooling and sharing*) toutes les ressources, matérielles et non matérielles, en y incluant aussi des moyens de production, en vue d'assurer une planification (*planning*) et une gestion (*management*) efficaces de l'économie mondiale et de l'usage global des ressources, d'une manière qui ferait droit aux objectifs essentiels d'équité et d'efficience » (ch. 19 : *Packages for comprehensive negociation*, 19.5.3 s.). Une telle construction est-elle réaliste ? Ne risque-t-elle pas de tout alourdir dans une technocratie internationale compliquée et de rendre inopérante la « base réellement démocratique » sur laquelle elle veut se fonder ? Mais le projet RIO lui-même estime que, dans l'immédiat et à moyen terme, l'accent doit être mis sur la *self-reliance*, sur la notion de possession exclusive des biens par les peuples chez qui ils sont localisés, sur une phase de « rattrapage » dans laquelle les pays jeunes commenceraient par affermir leur personnalité dans le cadre des souveraine-

tés nationales intransigeantes qui ont tant servi les pays industrialisés.

Le comportement actuel universel, quelles que soient les idéologies dont on se réclame, ne plaide-t-il pas d'ailleurs pour une coexistence durable, parce que conforme à l'expérience et aux dynamismes constitutifs de la vie sociale, de formes de possession et de gestion plus particulières (ici nationales) et d'autres vraiment communes à l'humanité entière ? Le chapitre du projet RIO consacré aux océans, suggère une conception « fonctionnelle » de la souveraineté et de la propriété qui rende la notion de patrimoine commun de l'humanité applicable non seulement à la haute mer (sous gestion commune), mais aussi bien aux parties de l'espace marin durablement remis à la juridiction et à la gestion des Etats particuliers (partie IV, annexe 10, 10.3.1.).

2. Au lieu d'opposer l'un à l'autre les deux termes (appropriation particulière ; patrimoine commun de l'humanité), la réflexion chrétienne permet de les réconcilier grâce à une troisième notion qui les commande tous les deux. Il s'agit du principe dynamique de la « destination universelle des biens ». La mise en œuvre concrète de ce principe s'opère à travers les voies complémentaires que sont l'appropriation particulière et la possession commune : chacune de ces deux voies concrètes est susceptible de formes multiples ; chacune demeure sous l'influx du principe supérieur de destination universelle des biens ; aucune n'est appelée à disparaître purement et simplement ; la répartition des biens entre l'une et l'autre n'est pas donnée une fois pour toutes et demande à être révisée périodiquement en fonction des situations changeantes, à l'intérieur des pays et au niveau mondial.

3. L'enseignement de l'Église s'est développé, pour la période moderne, à travers une confrontation avec les problèmes posés par la propriété industrielle, et, plus récemment, à l'occasion des débats sur le développement solidaire des peuples. Les principes



directeurs qui n'ont pas cessé de l'inspirer sont simples, même si, dans l'ordre d'exposition, ils ne sont pas toujours apparus avec la clarté que viennent de retrouver les formulations de *Gaudium et Spes* (n<sup>os</sup> 69-71) et de *Populorum Progressio* (n<sup>os</sup> 22-24) :

Dieu a destiné la terre et tout ce qu'elle contient à l'usage de tous les hommes et de tous les peuples, en sorte que les biens de la création doivent équitablement affluer entre les mains de tous, selon la règle de la justice, inséparable de la charité (*Gaudium et Spes* n<sup>o</sup> 69 § 1).

Ce que *Populorum Progressio* cite, puis commente ainsi :

Tous les autres droits, quels qu'ils soient, y compris ceux de propriété et de libre commerce, y sont subordonnés : ils n'en doivent donc pas entraver, mais bien au contraire faciliter, la réalisation et c'est un devoir social grave et urgent de les ramener à leur finalité première (*Populorum Progressio* n<sup>o</sup> 22).

- a) Dieu a donné la terre en commun aux hommes, au genre humain tout entier. Tous les hommes, tous les peuples, doivent avoir accès aux biens matériels de la terre. Ce qui, vu du côté de ces biens, revient à affirmer qu'ils sont et demeurent affectés constitutivement d'une *destination universelle*.
- b) La destination universelle des biens est un « donné » et une tâche. *L'appropriation particulière de biens*, sous des formes historiques diverses, permet aux hommes d'exercer leur liberté dans un domaine où ils peuvent développer leur personnalité, gérer et multiplier les biens de manière responsable, les charger d'humanité par leur travail, et faire de l'échange un processus multiforme de développement des liens sociaux. Il en va de même par analogie et mutatis mutandis des collectivités intermédiaires et des Etats. Ceci suppose assurément que la division du travail ne condamne pas des classes et des peuples entiers à une activité déshumanisante et que l'échange ne soit pas sous le

signe de l'exploitation des uns par les autres. En fait, se trouve ainsi postulé tout un enchevêtrement de propriétés particulières, plus individuelles ou plus sociales, aux statuts multiformes adaptés à la nature, aux buts et aux activités des divers groupements dans lesquels l'homme est inséré, la gestion et l'échange des biens particuliers demeurant sous le signe de leur destination universelle.

- c) Mais si la destination universelle des biens se réalise pour une grande part à travers des appropriations particulières, il n'est pas sans intérêt qu'elle se traduise aussi sous la forme concrète d'un *patrimoine commun*, au niveau des communes, des nations, et même, si le cadre des institutions arrive à le permettre, de la communauté internationale tout entière. On appliquerait ici par analogie ce que la Constitution *Gaudium et Spes* (n° 69) dit des grands services que peuvent encore rendre certaines formes de propriété communautaire dans des sociétés économiquement moins développées. Au plan mondial, il faut sûrement se préoccuper de garantir par des arrangements internationaux la jouissance pour tous et le maintien de ressources essentielles comme l'air, les équilibres de la biosphère, demain peut-être l'eau. Mais le mouvement ne se limite pas là ; il pousse à l'intérieur des nations, sous la forme d'investissements collectifs sociaux et culturels, d'institutions de sécurité sociale, de contrôle plus direct de moyens de production particulièrement importants et stratégiques, à une redistribution équitable du revenu national par une certaine mise en commun. Ce même mouvement de mise en commun au niveau de l'humanité conduit à établir des stocks alimentaires à la disposition des pays de la faim, des stocks de régulation des produits primaires, des droits de tirage sur les réserves monétaires mondiales, et peut-être, dans un avenir qu'on souhaite proche, un grand fonds mondial pour l'ensemble de l'œuvre du développement (cf. *Populorum Progressio* n°s 51-53).

## IV. ACTUALISATION DE LA DOCTRINE DE L'ÉGLISE

1. Le débat sur la mer, patrimoine commun de l'humanité, par la nouveauté qu'il constitue, permet une lecture renouvelée d'un enseignement que l'Église a progressivement élaboré pour éclairer d'autres débats et dont on saisira mieux alors à la fois les éléments constitutifs permanents et le dynamisme créateur.

Le moment est doublement favorable pour mieux connaître cette doctrine et pour la développer en fonction des problèmes de l'humanité d'aujourd'hui :

- Sur le plan mondial, ceci est évident avec le problème des océans et plus largement, celui du Nouvel Ordre International. Les chrétiens manqueraient gravement à leur responsabilité en se désintéressant d'un débat qui, jusque dans le vocabulaire, retrouve un ensemble de préoccupations qui n'ont cessé de retenir l'attention de l'enseignement social de l'Église.
- Dans la vie interne des nations, ce qui se passe éclaire bien des problèmes anciens (non résolus) et modernes. La doctrine authentique de l'Église, fondée sur le principe premier et dynamique de la destination universelle des biens, doit inspirer des recherches courageuses pour faire face aux spéculations foncières, urbaines et rurales, là où c'est souvent une conception erronée de la propriété qui détourne de solutions novatrices. De même, en matière industrielle et commerciale : il faut reconnaître d'abord aux divers droits des agents impliqués dans le processus productif (participation...) leur spécificité propre ; puis mettre les droits réels liés aux divers types de possession

sous le commun principe directeur de la destination universelle des biens.

2. Face à des contestations radicales du principe même de propriété privée (individuelle ou sociale) des moyens de production, l'Église a été amenée, dans le passé, à mettre en évidence la valeur permanente du principe, pour sauvegarder notamment la liberté responsable des hommes et des groupes humains devant une ingérence généralisée et oppressive de l'Etat (voir encore récemment *Mater et Magistra*, partie II, chap. 1 et 4 ; et *Gaudium et Spes* n° 71). Malgré un effort permanent pour dénoncer les abus de la propriété et pour rappeler le principe supérieur de la destination universelle des biens, beaucoup, y compris parmi les chrétiens, n'ont voulu retenir que l'aspect de défense de leur propriété privée, ignorant le principe le plus fondamental.

Dans l'immédiat, pour ce qui concerne les océans et les ressources naturelles, le climat culturel est différent : ce sont les pays pauvres qui revendiquent avec force la reconnaissance d'un droit de propriété « souverain et inconditionnel » (pour chaque nation) et se méfient de l'idée de « patrimoine commun de l'humanité » – d'autant plus que ce principe a souvent été revendiqué pour justifier l'expansion coloniale. Ce n'est pas en ignorant leur requête légitime que l'Église peut contribuer à faire avancer la vraie perspective d'une destination universelle des biens. C'est en montrant que cette forme d'appropriation « particulière » (de nations particulières par rapport à l'unité de la famille humaine) répond à une aspiration durable et qu'il est possible de l'inviter à se situer dès maintenant sous le principe dynamique de la destination universelle des biens, et d'accepter la perspective de patrimoine géré en commun, dont la constitution ouvre une voie complémentaire mais non exclusive de celle de patrimoines nationaux : l'équilibre entre les deux types ne pouvant résulter que de confrontations et d'engagements libres de pays reconnus dans leur personnalité propre et dotés d'un véritable pouvoir contractuel.

3. Une autre leçon de l'expérience passée peut aider les débats actuels et il en résultera en retour un éclairage renouvelé sur un point important de l'effort doctrinal de l'Église. Il s'est créé, en effet, un certain décalage entre le vocabulaire de celle-ci et le vocabulaire culturellement dominant. En parlant de « droit naturel » de propriété (ou de formulations similaires), l'Église vise un élément fondamental qui est *dans l'homme*, en tout *homme*, et qui le porte à s'approprier des biens matériels, dans la perspective humaine et sociale qu'on vient de rappeler. Le dynamisme qui se trouve impliqué dans cet élément appelle une organisation concrète « positive » du droit et l'oriente, mais cette organisation ne s'identifie pas purement et simplement avec le « droit naturel » tel que l'Église l'entend. Or, pour la mentalité dominante, le vocabulaire « droit de propriété » évoque immédiatement un régime concret de droit positif de propriété.

La conséquence, c'est que, de bonne foi (non éclairée) chez certains, de mauvaise foi chez beaucoup, l'enseignement de l'Église a été et est encore « récupéré » pour authentifier comme « naturel » dans le sens de « permanent et intouchable » un régime existant de propriété. En réalité, la doctrine de l'Église sur la propriété comporte une exigence de réexaminer sans cesse, par les procédures démocratiques prévues, les régimes de propriété existants, pour les adapter à la finalité humaine et sociale qui doit être la leur. La vraie question est alors la suivante : est-ce que le régime existant et son évolution en cours permettent encore à tous les hommes de mettre en œuvre leur droit « naturel » (« naturel », donc valable pour tous), d'avoir accès, sous une forme ou sous une autre, à un certain pouvoir sur les choses, afin d'y exercer leur liberté responsable ? Ou, au contraire, le régime existant et sa logique conduisent-ils à exclure le plus grand nombre d'une telle perspective ? Et de surcroît, par un nouvel abus, conduisent-ils à une concentration entre les mains de quelques-uns, non seulement

des responsabilités de la propriété, mais encore de l'ensemble des pouvoirs sociaux et politique ?

Dans la Conférence du droit de la mer en cours, il faut se garder de faire un droit « naturel » de ce qui n'est peut-être qu'une modalité pratique, historique, contingente, révisable, pour aménager une situation donnée. Ainsi, le « principe » de contiguïté géographique est utile, mais non absolu. Il se base sur une situation géographique de fait et non sur des prémisses éthiques.

Quelles que soient les décisions finalement prises en commun, ou abandonnées à chacun, la configuration de l'espace marin qui en résultera demeurera soumise à de nouvelles évolutions, sous le dynamisme plus fondamental de la destination universelle des biens de la terre : celui-ci commande aussi bien la gestion des parts laissées à la juridiction des Etats particuliers que celle du domaine confié à l'humanité comme un tout, ainsi que l'équilibre et l'interprétation éventuelle des deux.