

Document:-
A/CN.4/17

Rapport de J. P. A. François, Rapporteur spécial

sujet:
Droit de la mer – le régime de la haute mer

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1950 , vol. II

*Téléchargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

REGIME OF THE HIGH SEAS

DOCUMENT A/CN.4/17

Rapport de J. P. A. François, Rapporteur spécial

[Texte original en français]
[17 mars 1950]

TABLE DES MATIERES

	Pages
1) Conception de la liberté de la mer	36
2) Définition du navire	38
3) Territorialité du navire	38
4) Nationalité du navire	38
5) Navires sans nationalité	38
6) Navires qui possèdent deux ou plusieurs nationalités	39
7) Distinction des navires publics et des navires privés	39
8) Sauvegarde de la vie humaine	39
9) Signaux	39
10) Abordage	39
11) Assistance et sauvetage	40
12) Cérémonial en haute mer	40
13) Police en haute mer	41
14) Traite des noirs	41
15) Commerce des armes	42
16) Câbles télégraphiques sous-marins	42
17) Police des lieux de pêche	42
18) Droit de poursuite	43
19) Protection des richesses de la mer	45
a) Organismes internationaux	45
b) Protection des phoques	45
c) Protection des grands cétacés	46
d) Pollution des eaux	46
20) Extension de la mer territoriale; zone contiguë	46
21) Des droits exclusifs sur le lit de la mer et le sous-sol	47
a) Pêcheries sédentaires	47
b) Installations en haute mer	48
c) Sous-sol de la haute mer	48
22) Plateau continental	49

1) Conception de la liberté de la mer

1. D'après les principes du droit international, la mer, exception faite d'une zone côtière, appelée « mer territoriale » ou « eaux territoriales », ne saurait être objet ni de propriété de la part des particuliers, ni de souveraineté de la part des Etats. D'où il suit que ni la navigation ni la pêche en haute mer ne peuvent être interdites à quiconque. L'antiquité déjà proclamait le principe de la communauté de la mer (*res communis omnium*). Chez

les auteurs latins pourtant, cette définition ne visait, en effet, que le droit privé, et les mots d'Ulpien : *mare quod natura omnibus patet*, et ceux de Celse : *Maris communem usum omnibus hominibus ut aeris* ne signifiaient nullement que les mers étaient considérées comme ouvertes indistinctement à tous les peuples, au même titre qu'au peuple romain.

2. Au moyen âge, plusieurs grandes puissances maritimes s'étaient développées, dont chacune revendiquait,

sur les mers les plus importantes pour son commerce, des droits qu'elle refusait aux autres Etats. Le but de ces revendications n'était pourtant pas toujours le même : telle puissance, avant tout commerçante, visait à interdire l'accès de certaines mers à ses concurrentes, ou du moins à subordonner cet accès au paiement d'un droit de passage; telle autre ne songeait qu'à réserver à ses ressortissants le monopole de la pêche dans une zone plus ou moins étendue.

3. La Bulle du pape Alexandre VI *Inter cœtera* du 4 mai 1493 partageait les terres et les mers découvertes ou à découvrir entre les Espagnols et les Portugais, suivant qu'elles se trouvaient à l'est ou à l'ouest d'une droite, tirée à cent lieues marines des îles du Cap vert. L'attribution pontificale traitait la terre et la mer sans aucune espèce de distinction. Toutefois il ne pouvait — ainsi qu'a démontré Francisco de Vitoria — s'agir ici que d'une répartition de sphères d'activité pour l'évangélisation, sans prétention à conférer un droit politique¹.

4. La reine Elisabeth d'Angleterre, s'adressant à l'ambassadeur espagnol Mendoza, qui se plaignait du passage des vaisseaux de Drake dans les mers réservées par la Bulle à l'Espagne, répondait que, nation protestante, la Grande-Bretagne ne pouvait s'incliner devant la décision de « l'évêque de Rome ». L'usage de la mer et de l'air était commun à tous. Et aucun titre quelconque à l'océan ne pouvait appartenir à aucun peuple ou à aucun particulier, étant donné que ni leur nature ni la considération de l'usage public ne permettaient aucune possession de l'eau ou de la mer².

5. Les prétentions émises par le Portugal au xvi^e siècle, se heurtèrent aux intérêts de la Hollande, liés à la liberté de la navigation dans la mer des Indes. C'était Hugo de Groot (Grotius) qui, en 1605, s'éleva contre ces prétentions, dans un chapitre d'un ouvrage intitulé *De iure prædæ*, écrit à la demande de la Compagnie des Indes orientales. Cet ouvrage demeura inédit jusqu'en 1868, à l'exception de la première partie du chapitre XII, où Grotius tentait de démontrer que les Portugais n'avaient pas un droit exclusif de navigation et de commerce aux Indes. Ce chapitre parut séparément en 1609, sous le titre de *Mare Liberum sive de iure quod Batavis competit ad Indiana commercia dissertatio*. Il s'agissait alors de combattre les prétentions des Espagnols, qui, lors des négociations de la paix qui aboutirent à la « trêve de douze années » dans la guerre de 80 ans entre les Pays-Bas et l'Espagne, se réclamaient, en tant que successeurs en droit des Portugais, des mêmes droits que ceux-ci avaient invoqués relativement à la navigation dans les Indes orientales.

6. Quoique la publication du *Mare Liberum* n'eût pas été faite dans le but de contredire les prétentions du roi Jacques II d'Angleterre concernant la pratique de la pêche par les étrangers dans les « mers britanniques », les arguments invoqués par Grotius s'opposaient avec la même force aux prétentions britanniques; il n'est donc point étonnant que, comme le dit Nys, « le roi de Grande-

Bretagne fut amené à provoquer l'attaque la plus vive et la plus forte contre le fameux opuscule de Grotius ». Ces prétentions furent soutenues par Alberico Gentilis (*De advocazione Hispanica*, 1613), par William Welwood (*An Abridgement of All Sealaws*, 1613), par Selden (*Mare clausum*, 1635) et par sir Philip Medows (*Observations concerning the Dominion and Sovereignty of the Seas*, 1689).

7. Malgré ces remarquables travaux, le principe de la liberté des mers, défendu par Grotius, était destiné à prévaloir et à être généralement admis³. Les Britanniques cependant maintinrent en principe leurs prétentions et encore en 1805 les *Admiralty Regulations* contenaient la stipulation suivante : « Lorsqu'un des navires de Sa Majesté rencontre des navires d'une puissance étrangère quelconque dans les eaux de Sa Majesté (qui s'étendent jusqu'au cap Finisterre), lesdits navires étrangers doivent amener leur hunier et leur pavillon en reconnaissance de la souveraineté de Sa Majesté sur lesdites mers; et si l'un d'eux résiste, tous les officiers généraux et commandants de navire doivent déployer les plus grands efforts pour l'y contraindre et n'admettre aucun manque d'égard vis-à-vis de Sa Majesté. » Cette stipulation toutefois fut bientôt supprimée; les instructions de 1808 ne la contiennent plus⁴. On peut dire qu'à partir du xvii^e siècle, on ne reconnut plus de droits de souveraineté sur la haute mer. Actuellement la question n'est plus contestée. La liberté des mers était en 1918 un des « Quatorze points » du président Woodrow Wilson, et elle paraît de nouveau dans la Charte de l'Atlantique du 14 août 1941 dans les termes suivants : « Une telle paix devrait permettre à tous les hommes de traverser sans entraves les hautes mers et les océans. »

8. Grotius avait fondé sa thèse concernant la liberté de la mer sur deux principes. Le premier principe est que ce qui ne peut pas faire l'objet d'une occupation exclusive ne peut pas devenir un objet de propriété ou de dominium, parce que toute propriété ou dominium naît de l'occupation. Le second principe est que tout ce qui a été établi par la nature dans une condition telle que l'usage qui en est fait par l'un laisse néanmoins intacte la possibilité d'usage par l'autre, doit demeurer à jamais dans cette condition naturelle. Ces arguments ne peuvent être tenus pour décisifs : la doctrine moderne fonde la liberté des mers plutôt sur cette idée que l'attribution d'une souveraineté exclusive sur la haute mer à tels ou tels Etats serait contraire aux intérêts de la communauté internationale.

9. On a discuté pour savoir si la haute mer devait être caractérisée comme *res nullius* ou comme *res communis*. La plupart des auteurs modernes estiment qu'aucune de ces deux conceptions, empruntées au droit romain, ne saurait être appliquée à la haute mer. Ces expressions obscurcissent encore un débat déjà difficile par lui-même⁵. « La haute mer est une chose qui n'appartient et ne peut appartenir à personne, pas plus à la communauté des Etats qu'à un Etat déterminé, mais dont l'usage doit

¹ De Lapradelle, *La mer*, 1934, p. 153.

² Gidel, *Le droit international public de la mer*, 1932, vol. I, p. 133; Pearce Higgins et Colombos, *The Law of the Sea*, 1943, p. 40; Foster, *The New Freedom of the Seas*, p. 7.

³ Pearce Higgins et Colombos, *op. cit.*, p. 51.

⁴ *Ibid.*, p. 43.

⁵ Gidel, vol. I, p. 215.

rester éternellement ouvert et commun à toutes les nations⁶. »

2) Définition du navire

10. La première question qui se pose est celle de la définition du navire. Gidel en donne la définition suivante : « Le navire de mer de surface n'est pas seulement tout engin flottant, mais tout engin, quelles que soient ses dimensions et sa dénomination, apte à se mouvoir dans les espaces maritimes (à l'exclusion des autres milieux) avec l'armement et l'équipage qui lui sont propres en vue des services que comporte l'industrie à laquelle il est employé⁷. » Il s'ensuit que ne sont pas considérés comme navires les docks flottants, les hydravions et, en général, les îles flottantes. Par contre doivent être considérés comme navires les bateaux-phares, ainsi que les dragueuses, pour autant qu'elles sont aptes à la navigation; il est indifférent qu'il s'agisse de bâtiments pourvus de moyens propres de propulsion ou inaptes à naviguer par leurs propres moyens. Des doutes peuvent subsister en ce qui concerne les grues flottantes et les épaves. Une autre question qui se pose est celle de savoir à partir de quel moment le navire en construction peut être considéré comme « navire ». Il semble qu'un accord sur la définition du navire serait de nature à éviter certaines difficultés et la Commission pourrait s'adresser aux gouvernements à ce sujet.

3) Territorialité du navire

11. Tout Etat a le droit d'exercer son autorité sur les navires battant son pavillon. L'absence de souveraineté territoriale en haute mer ne permet d'appliquer au navire naviguant en haute mer que l'ordre juridique de l'Etat dont il bat pavillon. L'explication juridique la plus répandue consiste à considérer le navire en haute mer comme une partie du territoire de l'Etat dont il bat le pavillon. C'est la théorie de la territorialité du navire. Cette théorie dans le passé, a reçu une large adhésion; plusieurs auteurs contemporains l'ont défendue et elle a été soutenue par le Gouvernement des Etats-Unis⁸. La Cour permanente de Justice internationale l'a faite sienne dans l'affaire du *Lotus*.

12. Toutefois la plupart des auteurs rejettent cette théorie⁹, et l'on a critiqué la Cour pour avoir repris l'idée de l'assimilation du navire au territoire. Le Gouvernement britannique a toujours maintenu l'opinion émise par lord Stowell en 1804, que « le grand principe fondamental du droit maritime britannique est que les navires en haute mer ne font pas partie du territoire de l'Etat »¹⁰.

Selon cette opinion il n'est aucunement besoin pour expliquer la condition juridique du navire, d'invoquer l'idée de territorialité. Les choses se passent « comme si » le navire était territoire de l'Etat du pavillon. Mais elles ne se passent pas ainsi « parce que » le navire serait territoire de l'Etat du pavillon¹¹.

13. Le Rapporteur est d'avis que cette controverse est plutôt de caractère académique, et qu'il n'y a pas lieu pour la Commission de droit international de retenir ce point.

4) Nationalité du navire

14. L'attribution aux navires de mer d'une identité et d'une nationalité est le corollaire du principe du libre usage de la haute mer. D'une façon générale, il appartient à tout Etat souverain de décider à qui il accordera le droit d'arborer son pavillon et de fixer les règles auxquelles l'octroi de ce droit sera soumis. Toutefois, pour être en toutes circonstances efficace, il faut que la législation d'un Etat sur cette matière ne s'écarte pas trop des principes qui ont été adoptés par le plus grand nombre des Etats et qui peuvent de ce fait même être considérés comme formant à cet égard un élément du droit international. C'est pourquoi il serait utile, comme l'ont dit M. T. M. C. Asser et lord Reay dans leur rapport à l'Institut de droit international à Venise en 1896 « sinon de faire adopter, à l'égard de la nationalité des navires, des règles entièrement uniformes — ce qui, peut-être, serait bien difficile à obtenir — du moins d'opérer un rapprochement entre les lois des différents Etats quant aux principes fondamentaux de la matière ».

15. Jusqu'à présent il n'a pas été possible de fixer des règles uniformes à ce sujet, et la divergence de législations nationales entraîne certaines difficultés. Il semble qu'il y aurait peu de chances pour qu'une tentative d'unification fût couronnée de succès et la Commission pensera peut-être qu'il n'y a pas lieu de retenir ce sujet.

16. Le droit au pavillon maritime pour les navires des Etats dépourvus de littoral maritime semble reconnu, de façon satisfaisante, par la Déclaration de Barcelone du 21 avril 1921¹².

5) Navires sans nationalité

17. Un certain nombre d'auteurs assimilent le navire sans nationalité au pirate, qui peut être traité comme *hostis humani generis*¹³. Toutefois cette opinion prête le flanc à la critique¹⁴. On peut estimer que le navire sans nationalité ne doit être traité comme pirate que si,

⁶ Fauchille, vol. I, 2^e partie, p. 15.

⁷ Gidel, vol. I, p. 70.

⁸ Gidel, vol. I, p. 241.

⁹ Gidel, vol. I, p. 239; de Lapradelle, *op. cit.*, p. 263; Hall, *International Law*, 8^e éd., p. 301; Nys, *Le droit international*, 1912, vol. II, p. 197; Ullmann, *Völkerrecht*, 1908, p. 328; Pearce Higgins et Colombos, p. 188; de Louter, *Le droit international public positif*, 1920, vol. I, p. 409; Smith, *The Law and Custom of the Sea*, 1948, p. 24; Hyde, *International Law*, I, 1945, p. 753.

¹⁰ Gidel, vol. I, p. 241; en anglais dans Gidel: "the great and fundamental principle of British maritime jurisprudence is that ships upon the high seas compose no part of the territory of a State."

¹¹ *Ibid.*, p. 251.

¹² Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 7, p. 73. A la date du 31 juillet 1946, 35 Etats étaient parties à cette Déclaration. [Voir *Signatures, ratifications et adhésions concernant les Accords et Conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations*, 21^e liste, p. 96, et *Supplément à la 21^e liste* (pas de changements).]

¹³ Ortolan, *Règles internationales et diplomatique de la mer*, 1845, vol. I, p. 136; Testa, *Le droit public international maritime*, 1886, p. 91.

¹⁴ Mueller, p. 256; Pearce Higgins, "Le régime juridique des navires de commerce", *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1929, vol. V, p. 25; *Zeitschrift für Völkerrecht*, vol. XIII, 1926.

en fait, il commet des actes de pirateries. Si ce n'est pas le cas, les autres navires peuvent exercer à l'égard du navire sans nationalité le droit de visite et de perquisition, ils peuvent l'amener dans un de leurs ports. Par ailleurs les Etats peuvent refuser d'admettre de pareils navires dans leurs ports à des fins de commerce, mais ils n'auraient pas le droit de les traiter comme pirates. Cette dernière opinion nous semble justifiée. On se demandera toutefois si la question est, du point de vue pratique, assez importante pour que la Commission la mette à l'étude.

6) Navires qui possèdent deux ou plusieurs nationalités

18. Certains auteurs sont d'avis qu'un navire, naviguant sous deux pavillons ou plus ne jouit point de protection¹⁵. D'autres auteurs¹⁶, estimant qu'un Etat n'a pas le droit de délivrer une lettre de mer à un navire, qui obtiendrait de ce fait une seconde nationalité, déclarent que l'attribution de la seconde nationalité est nulle. Un certain nombre de traités de commerce contiennent la stipulation qu'exception faite du cas de vente judiciaire, les navires de l'une des parties ne sauraient obtenir la nationalité de l'autre sans qu'il ait été présenté un certificat de retrait de pavillon. La Commission aurait à décider si ce point présente assez d'importance pour que l'on interroge les gouvernements concernant leur pratique à cet égard.

7) Distinction des navires publics et des navires privés

19. Cette distinction a donné lieu à des difficultés quand apparaissent des navires de mer appartenant à un Etat ou exploités par lui et affectés à un service commercial. Tenant compte du fait que c'est en haute mer que la différence entre la condition internationale des navires publics et celle des navires privés est la moins marquée, il ne semble pas nécessaire que la Commission, à cette occasion, étudie les questions traitées par la Convention de Bruxelles du 10 avril 1926¹⁷ et le Protocole additionnel du 8 juillet 1936, concernant les immunités des navires d'Etat.

8) Sauvegarde de la vie humaine

20. La Convention de Londres pour la sauvegarde de la vie humaine en mer du 20 janvier 1914¹⁸, due à la catastrophe du *Titanic*, a été révisée le 31 mai 1929¹⁹ et le 10 juin 1948. Les dispositions contenues dans ces textes sont relatives à la construction des navires, aux engins de sauvetage, à la télégraphie sans fil et à la sécurité de la navigation. A Londres en 1948 fut adopté un Acte final, accompagné d'une annexe A, contenant le nouveau traité, ainsi que d'une annexe B, contenant une édition révisée du règlement international pour prévenir les collisions en mer. Ce règlement ne forme plus une annexe du traité, mais peut être ratifié séparément.

21. La Convention de l'Organisation intergouvernementale maritime consultative, signée à Genève le 6 mai 1948, prévoit que cette organisation « favorisera l'adoption générale des méthodes les plus pratiques concernant la sécurité maritime et la commodité de la navigation » et elle crée une commission de la sécurité maritime à cette fin.

22. Le Rapporteur est d'avis que cette matière ne se prête pas à une codification de la part de la Commission.

9) Signaux

23. L'établissement du Code international des signaux a été le résultat d'une entente, mais il n'a pas été incorporé dans une convention entre la plupart des Etats maritimes. Le Code international, préparé par une Commission britannique, fut publié par le Board of Trade en 1857, comme *Commercial Code of Signals for the Use of all Nations*. Après qu'il eut subi une révision par une Commission anglo-française, il a été rendu obligatoire aussi pour les bâtiments français (1864). Après consultation d'autres puissances maritimes, de nouvelles éditions furent publiées en 1900 et en 1934²⁰.

24. Divers accords touchant aux signaux maritimes ont été conclus sous les auspices de la Société des Nations à savoir : Accord relatif aux signaux maritimes, signé à Lisbonne le 23 octobre 1930²¹; Accord sur les bateaux-feux gardés se trouvant hors de leur poste normal, signé à Lisbonne le 23 octobre 1930²²; Accord relatif à un système uniforme de balisage maritime et règlement y annexé, signé à Genève le 13 mai 1936²³.

25. Il ne semble pas que la Commission doive s'occuper de cette matière.

10) Abordage

a) Tribunal compétent

26. En premier lieu la question se pose de savoir quel tribunal est compétent pour fixer les responsabilités pénales en cas de collision de bateaux. La Cour permanente de Justice internationale, par son arrêt rendu dans l'affaire du *Lotus* (1927), est arrivée à la conclusion qu'il n'existe pas une règle de droit international relative à l'abordage qui réserve les poursuites pénales à la compétence exclusive de l'Etat du pavillon du navire responsable, lorsque l'abordage met en cause des navires appartenant à des Etats différents. La Cour admet les principes généraux d'après lesquels les actes délictueux commis

²⁰ Gidel, vol. I, p. 363; Pearce Higgins et Colombos, p. 226.

²¹ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 125, p. 95. A la date du 31 juillet 1946, cet accord liait 17 Etats. [Voir *Signatures, ratifications et adhésions concernant les accords et conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations*, 21^e liste, p. 96, et *Supplément à la 21^e liste* (le supplément n'indique pas de changements).]

²² Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 112, p. 21. A la date du 31 juillet 1946, cet accord liait 23 Etats. (Voir publications de la Société des Nations ci-dessus indiquées.)

²³ Voir Société des Nations, document C 261 (1) M. 154 (1) 1936, vol. VIII. Cet accord n'est pas encore entré en vigueur. Dix ratifications ou adhésions sont nécessaires pour qu'il entre en vigueur. A la date du 31 juillet 1946, il en avait reçu seulement neuf. (Voir publications de la Société des Nations ci-dessus indiquées.)

¹⁵ Oppenheim, 7^e éd., vol. I, p. 546.

¹⁶ Mueller, p. 259.

¹⁷ Cf. Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 120, p. 188.

¹⁸ Cf. *British and Foreign State Papers*, 1914 (part II).

¹⁹ Cf. Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 136, p. 82.

sur des navires en haute mer peuvent donner lieu à l'exercice d'une juridiction autre que celle de l'Etat du pavillon.

27. Cette solution est de nature à provoquer des difficultés sérieuses d'ordre pratique, les commandants ou officiers des navires auxquels pourrait être imputé un abordage fautif ayant entraîné blessure ou mort, se trouveraient à la merci de poursuites de la part des Etats dont les victimes de l'abordage seraient ressortissantes, et cela alors même que leur juridiction nationale aurait définitivement apprécié leur conduite²⁴. Une vive émotion s'est emparée des milieux maritimes après l'arrêt du *Lotus*, et la question a été mise à l'étude par les organisations syndicales et professionnelles de navigateurs, et par le Bureau international du Travail. L'affaire du *Lotus* révèle le besoin de soumettre la compétence en matière d'abordage à des dispositions catégoriques du genre de celles envisagées par le Comité maritime international, afin d'éviter des pluralités de poursuites à l'occasion d'un même fait²⁵.

28. Quant à la jurisprudence nationale, deux cas d'abordage retiennent particulièrement l'attention. Dans l'affaire de *l'Ortigia*, la Cour de Florence, se basant sur le texte de la loi italienne, déclare le principe de la compétence pénale et civile du premier port de relâche du navire abordé. Dans le cas où le navire a sombré, la compétence incombe au tribunal du premier port où les équipages font l'escale. Quant à l'arrêt de la Cour d'Aix, dans la même affaire, celle-ci considère l'autorité exclusive de la loi du pavillon pour tout délit commis en pleine mer. Dans l'affaire du *West-Hinder* (1911), la Cour admet que dans un cas où le délit provenant d'un abordage par imprudence a été commis sur le navire abordeur et sur le navire abordé, la loi de l'un et de l'autre pavillon est applicable²⁶.

29. Lorsqu'on étudie la doctrine formulée par les auteurs on peut discerner des solutions différentes, parmi lesquelles :

- 1) Compétence exclusive des tribunaux de chaque pavillon;
- 2) Compétence de l'abordable ou compétence de l'abordeur;
- 3) Compétence concurrente des tribunaux des deux pavillons;
- 4) Compétence des tribunaux du premier port de relâche ou de refuge²⁷.

Il serait, à l'avis du Rapporteur, désirable de fixer des règles précises en ce qui concerne la compétence pénale aux cas d'abordage en haute mer.

b) *Conflits de lois*

30. L'abordage en droit international civil pose en premier lieu des questions de conflits de lois. Ces conflits se présentent à de nombreux points de vue : responsabilité de l'abordage, causes de déchéance de

l'action, compétence des tribunaux chargés de connaître des conséquences civiles de l'abordage.

31. Pour ce qui est de la responsabilité de l'abordage, il faut se référer à l'annexe B de la Convention de Londres du 10 juin 1948. La Convention de Bruxelles du 23 septembre 1910 pour l'unification de certaines règles en matière d'abordage²⁸ contient en outre des règles concernant la manière dont les dommages causés aux navires, aux choses ou personnes se trouvant à bord sont réglés. On n'a toutefois pas réussi à tomber d'accord sur des règles uniformes en ce qui concerne la compétence. Les systèmes proposés pour résoudre les conflits de la loi sont au nombre de quatre; ils se rattachent respectivement à ce que l'on appelle « le droit général maritime », à la *lex fori*, à la loi du pavillon de l'abordable, et à la loi du pavillon de l'abordeur²⁹.

32. Si la Commission s'occupe de la question de la compétence du point de vue pénal, il y a tout lieu de considérer également les problèmes de compétence qui se posent en droit civil.

II) Assistance et sauvetage

33. La Convention de Bruxelles du 23 septembre 1910 en matière d'assistance et de sauvetage relève, pour la plus grande part, du droit international privé. Toutefois, certaines règles de droit international public y sont énoncées. Les articles 11 et 12 posent le principe de l'obligation de l'assistance et assurent l'effectivité de cette obligation. Il y aurait lieu d'énoncer ces principes dans l'ensemble des règles à élaborer par la Commission.

34. L'aide en cas de naufrage fait souvent l'objet de stipulations dans les traités de commerce. Il n'existe pas de conventions multilatérales à ce sujet. Toutefois puisque ces stipulations ont surtout de l'intérêt pour les naufrages au voisinage des côtes, c'est-à-dire dans les eaux territoriales, il semble plus indiqué de rattacher cette matière à la mer territoriale.

35. La Convention de Bruxelles du 29 septembre 1938 sur l'assistance en mer aux aéronefs³⁰ présente des différences sensibles par rapport à la Convention susmentionnée sur l'assistance aux navires. En formulant des règles en ce qui concerne l'obligation à l'assistance, on pourrait tenir compte également de cette convention aérienne.

12) Cérémonial en haute mer

36. Les usages pratiqués en matière de cérémonial en haute mer découlent du principe que les navires dépendent exclusivement de l'Etat dont ils battent le pavillon quant aux mesures de contrainte dont ils peuvent être l'objet. Le cérémonial maritime n'est plus aujourd'hui qu'une simple matière de courtoisie et de déférence; aussi ne semble-t-il pas nécessaire de s'occuper de cette matière.

²⁴ Gidel, vol. I, p. 279.

²⁵ *Ibid.*, p. 281.

²⁶ Hayre, *L'abordage en haute mer*, 1939, p. 81.

²⁷ *Ibid.*, p. 123.

²⁸ *Treaties, Conventions, International Acts. Protocol and Agreements between the United States of America and other Powers*, 1910-1923, vol. III, p. 2943.

²⁹ Gidel, vol. I, p. 367.

³⁰ Manley Hudson, *International Legislation*, vol. VIII (1938-1941), p. 135.

13) Police en haute mer

37. Le droit international du temps de paix n'admet comme mesure de police générale que la reconnaissance du navire, c'est-à-dire le droit de reconnaître l'identité et la nationalité du navire, à l'exclusion de toute enquête de pavillon par examen des papiers de bord et à fortiori, à l'exclusion de toute perquisition. La doctrine et la pratique britanniques, particulièrement dans les trois premiers quarts du XIX^e siècle, se sont efforcées de présenter comme licite, sinon la visite des navires de commerce étrangers, du moins l'enquête du pavillon. La question a perdu de plus en plus son importance. L'accroissement du trafic a diminué considérablement les cas de piraterie; la télégraphie sans fil a presque supprimé les divers intérêts que les navires avaient jadis à prendre matériellement contact en mer les uns avec les autres.

38. Aujourd'hui on est à peu près d'accord sur les conditions sous lesquelles le droit « d'approche » (*right of approach*) peut être exercé. Gidel s'exprime en ces termes :

« On peut considérer à l'heure actuelle comme constituant le droit positif la pratique décidée par Ortolan vers le milieu du XIX^e siècle : l'usage général pratiqué par toutes les marines les unes à l'égard des autres est qu'un bâtiment marchand qui rencontre à la mer un navire de guerre hisse tout de suite le pavillon. Si le bâtiment de guerre montre ses couleurs, c'est de sa part un avertissement donné à l'autre qu'on exige de lui qu'il fasse connaître, en mettant les siennes, la nation à laquelle il appartient.

« Lorsque des soupçons de piraterie pèsent sur le navire rencontré, le bâtiment de guerre peut pousser plus loin le droit d'enquête et expédier une embarcation à bord. Mais l'accomplissement et les résultats de cet acte demeurent sous la responsabilité du commandant qui l'ordonne³¹. »

39. Pearce Higgins et Colombos s'expriment ainsi :

« Ortolan traite aussi longuement de ce sujet et ses conclusions ne diffèrent pas essentiellement de celles sur lesquelles la Cour suprême des Etats-Unis a fondé sa décision dans le cas du *Marianna Flora*. Toute ingérence dans la navigation d'un navire étranger en haute mer qui n'est pas prévue par traité est un acte dont l'Etat peut avoir à répondre; elle n'est admissible que s'il existe un motif sérieux de penser que la nature du navire est simulée³². »

40. Smith déclare :

« Ce droit d'approche (vérification du pavillon ou reconnaissance) est la seule exception permise par le droit coutumier au principe général qui interdit en temps de paix toute ingérence en haute mer dans la navigation des navires d'une autre nationalité. Tout autre acte d'ingérence (sauf la répression de la piraterie) doit se fonder sur des pouvoirs accordés par traité. Si le bâtiment marchand répond en hissant son pavillon, le capitaine du navire de guerre n'a pas le droit de l'arraisonner ni de prendre aucune autre

mesure à son égard à moins qu'il n'y ait un motif sérieux de penser que ledit bâtiment se livre à la piraterie ou à quelque autre activité répréhensible³³. »

41. Une règle en ce sens pourrait être proposée par la Commission. Par opposition à ces mesures de police générale les mesures de police spéciale, à l'exception du cas de piraterie qui fera l'objet d'une étude spéciale de la part de la Commission, ne sont autorisées que par des conventions; elles ne peuvent donc s'appliquer que dans les rapports des Etats parties à ces conventions. Il en résulte également qu'elles sont localisées aux parages où ces activités sont susceptibles de s'exercer, et que, partant, elle ne se prêtent guère à une codification générale.

14) Traite des noirs

42. L'Acte antiesclavagiste de Bruxelles du 2 juillet 1890³⁴ vise la traite à la fois sur terre et sur mer. Les dispositions concernant la traite maritime ont été consignées dans le chapitre IV. Une zone suspecte est déterminée. Dans cette zone, les mesures de police sont limitées aux navires d'un tonnage inférieur à 500 tonneaux. Les divers gouvernements s'engagent à prendre une série de mesures destinées à empêcher l'abus de leur pavillon. L'enquête de pavillon par vérification des papiers de bord est seule admise et les croiseurs n'ont pas le pouvoir de faire plus. L'article 45 dispose expressément : « l'enquête sur le chargement du bâtiment ou la visite ne peut avoir lieu qu'à l'égard des bâtiments naviguant sous le pavillon d'une des puissances qui ont conclu ou viendraient à conclure les conventions particulières visées à l'article 22... ». L'article 49 dispose : « si par suite de l'accomplissement des actes de contrôle autorisés... le croiseur est convaincu qu'un fait de traite a été commis à bord durant la traversée, ou qu'il existe des preuves irrécusables contre le capitaine ou l'armateur pour l'accuser d'usurpation de pavillon, de fraude ou de participation à la traite, il conduira le bâtiment arrêté dans le port le plus rapproché où se trouve une autorité compétente de la puissance dont le pavillon a été arboré ».

43. La Chambre des députés française a refusé d'approuver ce traité, étant d'avis que la réciprocité, consignée dans le traité, se trouvait sans portée par suite de la prédominance accusée de la marine britannique sur les autres marines. On craignait que, dans ces conditions, la part prépondérante dans la répression, obtenue par la marine britannique, ne servît efficacement la suprématie maritime et commerciale de la Grande-Bretagne. Aussi la France n'a-t-elle ratifié le traité qu'en laissant de côté tous les articles ayant trait à l'enquête de pavillon.

44. Cette matière continuerait à être réglée par les stipulations et les arrangements actuellement en vigueur.

45. Les traités conclus ultérieurement relatifs à la traite des noirs, la Convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919³⁵ et la Convention du 25 septembre 1926, conclue sous les auspices de la Société

³³ Voir également Hyde, *op. cit.*, vol. I, p. 764.

³⁴ *British and Foreign State Papers*, 1889-1890, vol. LXXXII; de Martens, *Nouveau Recueil général*, 2^e série, vol. XVI, p. 3.

³⁵ Voir *British and Foreign State Papers*, 1919, vol. CXII, p. 901; de Martens, *Nouveau Recueil général*, 3^e série, vol. XIV, p. 12-19.

³¹ Gidel, vol. I, p. 299.

³² *The Law and Custom of the Sea*, 1948, p. 47.

des Nations³⁶, n'ont pas modifié cette situation. La Convention de 1926 contient (art. 3, par. 2) la stipulation suivante : « Les Hautes Puissances contractantes s'engagent à négocier aussitôt que possible une convention générale sur la traite des esclaves leur donnant des droits et leur imposant des obligations de même nature que ceux prévus dans la Convention du 17 juin 1925 concernant le commerce international des armes... Les Hautes Parties contractantes gardent toute liberté de passer entre elles... tels arrangements particuliers qui, en raison de leur situation spéciale, leur paraîtraient convenables pour arriver le plus promptement possible à la disparition totale de la traite. » Les arrangements dont il s'agit visent à accorder aux navires de guerre des Hautes Parties contractantes, dans certaines zones, des droits spéciaux en vue de prévenir et réprimer ce transport sur des bateaux arborant le pavillon des puissances parties auxdits arrangements.

46. Peut-être pourrait-on poser aux gouvernements la question de savoir s'ils jugent opportun d'insérer des stipulations tendant à élargir les possibilités de la surveillance maritime en cette matière.

15) Commerce des armes

47. La surveillance maritime du commerce des armes faisait l'objet des articles 11 à 21 de la Convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919³⁷. Elle s'appliquait essentiellement aux navires indigènes. Cette convention n'est jamais entrée en vigueur. La Convention de Genève du 17 juin 1925 concernant le contrôle du commerce international des armes et munitions et des matériels de guerre³⁸ détermine un régime spécial pour certaines régions où la nécessité de dispositions particulières était reconnue. La zone maritime comprend la mer Rouge, le golfe d'Aden, le golfe Persique et une partie de la mer d'Oman. Les navires de guerre des Hautes Parties contractantes ont le droit d'arrêter dans cette zone maritime hors des eaux territoriales tout navire indigène de moins de 500 tonnes et de procéder à la vérification de sa nationalité; ils ne peuvent cependant pas examiner les papiers de chargements. La Convention n'est pas entrée en vigueur³⁹.

48. Il ne semble pas que ce sujet se prête à la codification.

³⁶ Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 60, p. 253. A la date du 31 juillet 1946, cette convention liait 41 Etats. [Voir *Signatures, ratifications et adhésions concernant les Accords et Conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations*, 21^e liste, p. 137, et *Supplément à la 21^e liste* (le supplément n'indique pas de changements).]

³⁷ *British and Foreign State Papers*, 1919, vol. CXII, p. 909; de Martens, *Nouveau Recueil général*, 3^e série, vol. XIV, p. 30-34.

³⁸ Voir Société des Nations, document A.16.1925.IX.

³⁹ La Convention a reçu 17 ratifications ou adhésions définitives, ce qui excède le chiffre de 14 prévu pour l'entrée en vigueur de la Convention, mais un certain nombre de ratifications ou adhésions sont subordonnées à la condition que certains Etats aient ratifié ou adhéré, condition qui n'a pas été remplie. [Voir *Signatures, ratifications et adhésions concernant les Accords et Conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations*, 21^e liste, p. 56, et *Supplément à la 21^e liste* (le supplément n'indique pas de changements).]

16) Câbles télégraphiques sous-marins

49. Les problèmes juridiques que pose la télégraphie par câbles sous-marins ne présentaient de véritables difficultés qu'au point de vue de la haute mer. Un Etat intéressé se trouve dans la situation de ne pouvoir assurer la protection du câble par voie d'autorité qu'à l'égard des navires qui battent son propre pavillon. Il en résulte que la protection ne peut être assurée qu'au moyen d'ententes internationales. Une Convention pour la protection des câbles sous-marins fut conclue à Paris le 14 mars 1884⁴⁰. Pour autant que nous le sachions, les stipulations de la Convention n'ont pas été l'objet de critiques. On pourrait envisager l'insertion de ces stipulations dans le code de droit maritime international. Le cas échéant, on poserait aux Etats la question de savoir s'ils peuvent accepter les dispositions de la Convention de 1884 ou bien s'ils proposent qu'elles soient modifiées.

17) Police des lieux de pêche

50. Sur les lieux de pêche où se rencontrent un grand nombre de pêcheurs ressortissants de divers Etats il peut y avoir intérêt à établir une réglementation internationale et à en assurer l'observation par des mesures internationales de police.

51. La première et la plus importante Convention multilatérale faite pour régler l'exercice de la pêche en haute mer est celle qui fut signée à La Haye le 6 mai 1882⁴¹ entre la plupart des Etats riverains de la mer du Nord. Elle avait d'ailleurs été précédée par divers arrangements particuliers (Règlement concerté franco-britannique du 24 mai-23 juin 1843, Convention franco-britannique non ratifiée par la France, du 11 novembre 1867). La Convention du 6 mai 1882 est applicable à la mer du Nord exclusivement. Les articles 14 à 23 déterminent l'attitude que doivent observer les pêcheurs sur les lieux de pêche, afin de ne pas se nuire mutuellement. La surveillance sera exercée, selon l'article 26 et suivants, par des bâtiments de la marine militaire des Hautes Parties contractantes. La constatation des faits délictueux appartient à tout navire de surveillance, quelque soit la nationalité respective de ce navire et des bâtiments de pêche en cause. Dans les cas graves le commandant du navire exerçant la surveillance a le droit de conduire le bateau en contravention dans un port du pays dudit bateau. La répression ne peut être que nationale. La Suède et la Norvège n'ont pas adhéré à la Convention.

52. La Convention a suscité la conclusion de conventions particulières créant entre les contractants des obligations plus étendues que celles qu'avait établies la convention originaire. La Convention de La Haye en date du 16 novembre 1887 a pour objet de réprimer, dans les mêmes zones que la Convention de 1882, le commerce des bateaux dits « cabarets flottants » (*coopers, bum*

⁴⁰ *British and Foreign State Papers*, 1883-1884, vol. LXXV, p. 356; de Martens, *Nouveau Recueil général*, 2^e série, vol. XI, p. 281-286.

⁴¹ *British and Foreign State Papers*, 1881-1882, vol. LXXXIII, p. 39; de Martens, *Nouveau Recueil général*, 2^e série, vol. IX, p. 556-563.

boats)⁴². La Convention n'a été ratifiée que par l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. Les opérations interdites sont la vente et l'achat de boissons spiritueuses. Les poursuites et les sanctions sont réservées à l'Etat du pavillon du navire inculqué. La question de la constatation des infractions donna lieu à des discussions très vives. Le droit de visite et de recherche était repoussé par les délégués allemands et français, qui le jugeaient de nature à aboutir à une surveillance intolérable des bâtiments du commerce. Devant ces objections le droit de visite et de recherche fut abandonné et remplacé par le système général établi par la Convention de 1882.

18) Droit de poursuite⁴³

53. Depuis la fin du XIX^e siècle, où la question a commencé d'être prise en considération, les juristes se sont prononcés en faveur du droit de poursuite. L'examen des travaux de sociétés scientifiques du droit international, et celui des ouvrages d'auteurs de nationalités différentes, montre la faveur accordée en général par la doctrine au droit de poursuite.

54. L'Institut de droit international s'est à plusieurs reprises occupé du problème. En 1894, lors des délibérations de la session de Paris, on se mit d'accord sur le droit de poursuite, et l'article 8 fut ainsi voté :

« L'Etat riverain a le droit de continuer sur la haute mer la poursuite commencée dans la mer territoriale, d'arrêter et de juger le navire qui aurait commis une infraction dans les limites de ses eaux.

« En cas de capture sur la haute mer, le fait sera toutefois notifié sans délai à l'Etat dont le navire porte le pavillon. La poursuite est interrompue dès que le navire entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce puissance. Le droit de poursuite cesse dès que le navire sera entré dans un port de son pays ou d'une tierce puissance⁴⁴. »

55. Le règlement voté à La Haye le 23 août 1898 sur le régime des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers, autorise la poursuite en haute mer en cas de fuite du navire pour soustraire des membres de l'équipage aux actions dirigées contre eux à raison d'infractions commises dans un port⁴⁵.

56. Dans les résolutions de Stockholm, en 1928, l'Institut vota l'article suivant (art. 13) du projet de règlement relatif à la mer territoriale en temps de paix :

« La poursuite commencée par l'Etat riverain pour infraction à ses lois et règlements dans la mer territoriale ou dans la zone contiguë supplémentaire visée à l'article précédent, peut être continuée sur la haute mer, et l'Etat riverain aura la faculté d'arrêter et de juger le navire poursuivi.

« La poursuite est interrompue dès que le navire entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce puissance.

« En cas de capture en dehors de la mer territoriale ou de la zone contiguë, le fait sera notifié sans délai à l'Etat dont le navire capturé porte le pavillon⁴⁶. »

57. L'International Law Association a voté, à la session de Vienne en 1926, dans son projet de *Laws of Maritime Jurisdiction in Time of Peace* un article ainsi conçu (art. 12) :

« Un Etat a le droit de continuer sur la haute mer une poursuite commencée dans ses eaux territoriales et d'arrêter, et de faire passer en jugement tout navire qui a commis un délit dans ses eaux. Notification de la saisie doit être faite immédiatement à l'Etat dont le navire bat pavillon. La poursuite ne doit pas être continuée dans les eaux territoriales d'un autre Etat, et elle ne peut être reprise après que le navire est entré dans le port d'un autre Etat⁴⁷. »

58. Le projet numéro 12 du code de droit international américain présenté en 1927 à la Commission de Rio-de-Janeiro par l'Institut américain de droit international admet également le droit de poursuite.

59. La majorité des auteurs de droit international se sont constamment prononcés en faveur du droit de poursuite; par exemple : Bluntschli, *Le droit international codifié*, Trad. Lardy, 2^e éd., p. 203; Perels, *Manuel de droit maritime international*, Trad. Arendt, 1884, p. 71; Westlake, *International Law*, 1910, vol. 1, p. 177; de Louter, *Le droit international public positif*, 1920, vol. I, p. 410; Oppenheim, 7^e éd., vol. I, p. 554; Hall, *International Law*, 1917, p. 266; Fauchille, vol. 1, 2^e partie, p. 932; Gidel, vol. III, p. 348; Hyde, vol. I, p. 794; etc.

60. Le droit de poursuite en haute mer des bateaux à bord desquels ont été commis des crimes dans les eaux territoriales est consacré par plusieurs actes du Gouvernement soviétique. Le « Statut sur la protection des frontières de l'URSS » du 15 juin 1927 (*Recueil des lois*, URSS, 1927, partie I, n^o 62, art. 625) contient un article pertinent ainsi conçu (traduction) :

Article 27. « La poursuite d'un navire qui ne s'est pas conformé à une sommation des autorités chargées de la protection des côtes dans les limites de la mer territoriale (point C de l'article 9) peut être continuée au-delà de ces limites en haute mer, mais elle doit en tout cas être arrêtée lorsque le navire poursuivi pénètre dans les eaux d'un Etat étranger et, en ce qui concerne les navires battant pavillon étranger, la poursuite sera définitivement terminée dans le cas où il pénètre dans un port étranger. »

61. La légitimité du droit de poursuite est admise dans un certain nombre de conventions internationales, soit expressément, soit implicitement (par exemple dans le cas des *liquor treaties* américains)⁴⁸.

62. L'avant-projet de convention, établi par le Comité d'experts de la Société des Nations dont le Rapporteur

⁴² *British and Foreign State Papers*, 1887-1888, vol. LXXIX, p. 894; de Martens, *Nouveau Recueil général*, 2^e série, vol. XIX, p. 414-423.

⁴³ Massin, *La poursuite en droit maritime*, 1937; de Martens, *Das Recht der Nacheile zur See*, 1937.

⁴⁴ *Annuaire de l'Institut de droit international*, édition nouvelle abrégée, vol. III, p. 518-519.

⁴⁵ *Ibid.*, vol. IV, p. 487.

⁴⁶ *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1928, p. 759.

⁴⁷ *Report of the 34th Conference*, 1926, p. 103.

⁴⁸ Massin, *op. cit.*, p. 25.

était M. le professeur Schücking portait un article 10, alinéa 2, ainsi conçu :

« L'Etat riverain a le droit de continuer sur la haute mer la poursuite commencée dans la mer territoriale, d'arrêter et de juger un navire qui aurait commis une infraction dans la limite de ses eaux. En cas de capture sur la haute mer le fait sera notifié sans délai à l'Etat dont le navire porte le pavillon. La poursuite est interrompue dès que le navire entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce puissance. Le droit de poursuite cesse dès que le navire sera entré dans un port de son pays ou d'une tierce puissance ⁴⁹. »

63. Le Comité préparatoire soumit dans les termes suivants à la Conférence de codification de La Haye en 1930 la base de discussion n° 26 :

« La poursuite d'un navire étranger, régulièrement commencée par l'Etat riverain dans ses eaux territoriales pour infraction à ses lois et règlements, peut être continuée en haute mer, et l'Etat riverain a la faculté d'arrêter et de juger le navire ainsi poursuivi, à condition que cette poursuite n'ait pas été interrompue. Le droit de poursuite cesse dès que le navire poursuivi entre dans les eaux territoriales de son pays ou d'une tierce puissance. En cas de capture en haute mer, ainsi effectuée, le fait sera notifié sans délai à l'Etat dont le navire porte le pavillon. »

64. Dans l'Acte final de la Conférence le droit de poursuite fait l'objet de l'article 11 de l'annexe à la résolution relative à la mer territoriale.

« La poursuite d'un navire étranger pour infractions aux lois et règlements de l'Etat riverain, commencée alors que le navire étranger se trouve dans ses eaux intérieures ou dans la mer territoriale, peut être continuée hors de la mer territoriale à condition que la poursuite n'ait pas été interrompue. Le droit de poursuite cesse, dès que le navire poursuivi entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce puissance.

« La poursuite ne peut être considérée comme commencée, que si le navire poursuivant s'est assuré par des relèvements, des mesures d'angle ou d'autre façon, que le navire poursuivi ou l'une de ses embarcations se trouve dans les limites de la mer territoriale et qu'il a commencé la poursuite en donnant le signal de stopper. L'ordre de stopper doit être donné à une distance telle qu'il puisse être vu et entendu du navire.

« En cas de capture en haute mer, le fait sera notifié sans délai à l'Etat dont le navire capturé porte le pavillon ⁵⁰. »

65. Il suffira dans ces conditions de signaler aux gouvernements certains points controversés.

a) A quel instant la poursuite peut-elle être estimée avoir commencé ?

66. La Conférence de La Haye a répondu à cette question en ce sens que la poursuite ne saurait être considérée

comme commencée « que si le navire poursuivant a ordonné au navire poursuivi de stopper, avant que celui-ci soit sorti des limites de la mer territoriale; l'ordre de stopper doit être donné à une distance telle qu'il puisse être vu ou entendu du navire ». On n'a pas jugé satisfaisant un ordre, donné par la voie radiotélégraphique, vu que cet ordre pourrait être donné à très longue distance.

b) Est-ce que le navire de police, donnant l'ordre, soit se trouver également dans la mer territoriale ?

67. La Conférence de La Haye a répondu par la négative (voir les observations sur l'article 11 du rapport de la Deuxième Commission). L'article 8 du règlement de l'Institut de droit international de 1894 n'exige pas non plus que les *deux* navires, lors du commencement de la poursuite se trouvent dans les eaux territoriales.

c) La poursuite peut-elle être commencée tandis que le navire se trouve déjà dans la « zone contiguë » ?

68. Le règlement de l'Institut de droit international, voté à Stockholm en 1928, a reconnu expressément ce droit. La question a été examinée lors de l'arbitrage de l'*M alone*; toutefois les arbitres ne se sont pas prononcés expressément à ce sujet. A la Conférence de La Haye on n'a pu arriver à un accord sur ce point.

d) La poursuite peut-elle être commencée au cas d'une *constructive presence* d'un navire dans les eaux territoriales ?

69. On envisage ici le cas où le navire, tout en se trouvant lui-même en dehors des eaux territoriales, y fait effectuer par ses embarcations des opérations délicieuses (cas de l'*Araunah*) ⁵¹. La jurisprudence américaine s'est à plusieurs reprises prononcée sur la question, surtout à propos de la contrebande de l'alcool (cas du *Grace and Ruby*).

70. L'article 11 des règles élaborées par la Conférence de La Haye en 1930 dispose :

« La poursuite ne peut être considérée comme commencée que si le navire poursuivant s'est assuré par des relèvements, des mesures d'angle ou d'une autre façon que le navire poursuivi ou l'une de ses embarcations, se trouve dans les limites de la mer territoriale ⁵². »

Le cas où le navire, stationnant en dehors de la mer territoriale se sert, pour faire accomplir dans ces eaux des actes délictueux, non plus de ses propres canots, mais d'autres embarcations (cas du *Henry L. Marshall*) n'a pas trouvé à la Conférence de La Haye une réponse nette.

e) Cas du Martin Behrman.

71. Une variante du droit de poursuite s'est présentée, il y a quelques années en Indonésie (cas du *Martin Behrman*). Il s'agissait de la question de savoir si un navire, arrêté dans les eaux territoriales et conduit à un port pour y être examiné, peut réclamer sa mise en liberté, si la route vers le port mène à travers la haute

⁴⁹ Société des Nations, document C.44.M.21.1926.V, 9 février 1926.

⁵⁰ Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la codification du droit international*, C.351.M.145.1930.V, vol. I, Séances plénières, p. 168.

⁵¹ Pearce Higgins et Colombos, *op. cit.*, p. 107.

⁵² Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la codification du droit international*, C.351.M.145.1930.V, vol. I, Séances plénières, p. 169.

mer. Cette question n'a pas encore trouvé une réponse définitive.

19) Protection des richesses de la mer

a) ORGANISMES INTERNATIONAUX

72. Afin d'arriver à une réglementation effective de la pêche dans la mer du Nord une conférence se réunit en 1899 à Stockholm qui a donné lieu à la création, en 1902, du Conseil international pour l'exploration de la mer, à Copenhague. Il existe pour la Méditerranée, depuis 1910, la Commission internationale pour l'exploration scientifique de la mer Méditerranée. Il existe pour l'Atlantique la Commission internationale pour l'exploration scientifique de l'Atlantique. En Amérique on a institué en 1920 le Comité des pêcheries de l'Amérique du Nord; en outre, il existe des commissions mixtes pour les Etats-Unis et le Canada et pour les Etats-Unis et le Mexique. Une Convention du 8 février 1949⁵³ a créé une Commission internationale pour les pêcheries du nord-ouest de l'Atlantique. Une Convention du 31 mai 1949 a créé la Commission interaméricaine tropicale du thon⁵⁴. Le 28 février 1948 une Convention fut conclue concernant l'institution de l'Indo-Pacific Fisheries Council.

73. Le Conseil de Copenhague a proposé en 1913 de protéger le carrelet en fixant une dimension minimum pour sa capture. Après la première guerre mondiale on sentit le besoin de mesures plus efficaces. Des tentatives furent faites en vue d'établir une réglementation internationale de la pêche au chalut, mais elles se heurtèrent à des résistances acharnées. Le Danemark, la Norvège et la Suède ont conclu en 1932⁵⁵ et en 1937⁵⁶ des conventions pour la protection du carrelet et de la limande dans le Sund et le Kattegat. Le 23 mars une Convention fut conclue à Londres sur le maillage des filets et des tailles à partir desquelles peuvent être capturées diverses espèces de poissons.

74. L'Acte final de l'International Fisheries Conference de Londres, en date du 22 octobre 1943⁵⁷, contient un projet de convention relative à la police de la pêche et aux mesures de protection de fretin, qu'ont signée la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Eire, l'Espagne, le Comité français de libération nationale, l'Islande, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni, la Suède et Terre-Neuve. Les Etats-Unis d'Amérique, quoique représentés à la Conférence, se sont abstenus de signer. La Conférence recommande l'examen du projet en vue de conclure une Convention qui sera signée lors d'une autre Conférence tenue à une date ultérieure. L'article 59 de la Convention est libellé comme suit :

« 1. A partir de l'entrée en vigueur de la présente Convention, les Conventions et Accords ci-dessous désignés seront abrogés entre ceux de leurs signataires qui sont également parties contractantes à la présente Convention :

« 1) Convention entre la Grande-Bretagne et la France, signée à Paris le 2 août 1839, modifiée par l'Accord signé à Londres le 20 décembre 1928, déterminant les limites du droit exclusif de la pêche des huîtres et des autres pêches sur les côtes de la Grande-Bretagne et de la France;

« 2) Règlement sur les devoirs et obligations des pêcheurs de Grande-Bretagne et de France dans les mers situées entre les côtes des deux pays, signé à Londres le 24 mai 1843;

« 3) Convention entre l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, pour réglementer la police de la pêche dans la mer du Nord, signée à La Haye le 6 mai 1882;

« 4) Convention entre la Grande-Bretagne et le Danemark pour la réglementation du droit de pêche en dehors des eaux territoriales autour des îles Féroé et de l'Islande, signée à Londres le 24 juin 1901.

« 2. L'abrogation de la Convention du 6 mai 1882 n'affecte pas l'application de la Convention relative au trafic des spiritueux dans la mer du Nord signée à La Haye le 16 novembre 1887.

« 3. Les dispositions de l'Accord relatif au maillage des filets et des tailles à partir desquelles peuvent être capturées diverses espèces de poissons, signé à Londres le 23 mars 1937, et ratifié par un certain nombre des parties à la présente Convention sont remplacées entre lesdites parties par les dispositions des chapitres III et IV de la présente Convention. »

75. Dans un protocole additionnel il est dit que la juridiction exclusive en ce qui concerne les pêcheries ne revient à l'Etat que dans la zone des 3 milles; toutefois des accords bilatéraux pourraient conférer des compétences en dehors de ces eaux à l'égard des navires de l'autre partie contractante.

b) PROTECTION DES PHOQUES

76. Afin de prévenir l'extermination des phoques dans la mer de Behring, les Etats-Unis avaient promulgué des interdictions de tuer des animaux à fourrure. Ces stipulations donnèrent lieu, en 1886, à un conflit avec la Grande-Bretagne. Trois schooners de Colombie britannique avaient été saisis à quelque 65 milles S.E. de l'île Saint-Georges, et les procédures engagées contre eux avaient abouti à la condamnation des capitaines pour avoir indûment tué des phoques dans les « eaux d'Alaska ». Invoquant le fait que les navires en question s'étaient trouvés en dehors des eaux territoriales, le Gouvernement britannique contesta l'obligation, pour les navires britanniques, de se conformer à la législation américaine. Le différend fut soumis à l'arbitrage le 29 février 1892. Les arbitres n'avaient pas seulement à se prononcer sur le différend, mais ils avaient à déterminer dans le cas où la décision serait défavorable aux Etats-Unis, les règlements communs qui seraient nécessaires en dehors des limites de la juridiction des gouvernements respectifs et les eaux sur lesquelles ces règlements devraient s'appliquer. Le tribunal a rendu sa décision le 15 août 1893; elle n'était pas favorable aux prétentions des Etats-Unis. Conformément à son mandat, les arbitres ont établi un règlement en neuf articles pour la protection des phoques à fourrure (*fur seals*). Les deux parties s'étaient engagées à unir leurs

⁵³ *British Parliamentary Papers*, Cmd 7658 Misc. n° 4 (1949).

⁵⁴ U.S. Department of State, *Press release 400*.

⁵⁵ Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 139, p. 198.

⁵⁶ *Ibid.*, vol. 186, p. 429.

⁵⁷ *Publication of His Majesty's Stationery Office*, Londres, Miscellaneous n° 5 (1943).

efforts pour obtenir l'adhésion d'autres puissances à ces règlements. Trois Etats : la France, le Portugal et l'Italie se sont rendus à cette invitation. C'est seulement en 1911 que les quatre grands riverains du Pacifique nord réalisèrent enfin une entente pour la protection des phoques à fourrure. Le Traité signé à Washington le 7 juillet 1911⁵⁸ par les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la Russie et le Japon a consacré un système de protection nouveau et assez simple : la chasse en mer (*pelagic sealing*) est complètement interdite au nord du 30° lat. N.; cette chasse a lieu seulement à terre par les soins et pour le compte de l'Etat souverain du territoire; le montant du produit de la chasse est partagé suivant une proportion convenue entre les puissances contractantes.

77. Le problème de la protection des phoques s'est posé également en ce qui concerne les mers de l'Europe. En 1874, le Gouvernement norvégien proposa aux gouvernements intéressés de fixer une date avant laquelle il ne serait pas permis de chasser les phoques dans la mer Glaciale. Le résultat fut que, par des lois et des règlements concordants, édictés de 1875 à 1877 en Grande-Bretagne, en Suède, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Russie et en Norvège, il fut défendu aux ressortissants de ces Etats et à leurs navires d'entreprendre avant le 3 avril la chasse aux phoques entre les 67° et 75° lat. N. et entre le 5° long. E et le 17° long. O. Un arrangement a été conclu entre l'URSS et la Norvège, par lequel les armateurs norvégiens ont obtenu le droit de chasser les phoques en territoire russe. Un arrangement a été également conclu entre l'URSS et la Grande-Bretagne.

c) PROTECTION DES GRANDS CÉTACÉS

78. Une recommandation contenue dans le rapport Suarez sur les richesses de la mer (1925) présenté au Comité d'experts nommé par la Société des Nations pour la codification progressive du droit international, a donné lieu à une résolution de l'Assemblée du 27 septembre 1927, par laquelle elle chargea le Comité économique de la Société des Nations d'étudier en collaboration avec le Conseil international de Copenhague et toute autre organisation spécialement intéressée à la matière si et dans quels termes, pour quelles espèces et dans quels parages, une protection internationale de la faune marine pourrait être établie. Après qu'un comité d'experts se fût réuni à Berlin en 1930, une convention pour la chasse à la baleine fut conclue à Genève, le 24 septembre 1931⁵⁹. Cette convention est entrée en vigueur le 16 janvier 1935.

79. Cette réglementation s'étant révélée insuffisante, une conférence s'est réunie à Londres en 1937 qui adopta, le 8 juin, un *Principal Agreement*⁶⁰ révisé par le Protocole de Londres du 24 juin 1938⁶¹. La façon intensive dont,

après la seconde guerre mondiale, la chasse à la baleine fut pratiquée par différents pays a rendu nécessaire de nouvelles réglementations. Une convention fut conclue à Londres le 2 décembre 1946.

80. Le Rapporteur est d'avis qu'il n'y a pas lieu de tenter de codifier les mesures visant la protection des richesses de la mer, envisagées aux paragraphes *a* et *c*.

d) POLLUTION DES EAUX

81. La pollution de la mer par le pétrole répandu par les navires présente de graves inconvénients : infection des ports et des plages, risques d'incendie, menaces à la vie de certaines espèces marines, poissons et oiseaux. Presque tous les Etats maritimes ont établi des réglementations pour éviter la pollution des eaux par le pétrole. Mais il est clair que ces réglementations particulières sont insuffisantes : le pétrole, évacué en pleine mer, peut être entraîné vers les côtes par les courants et les vents. Une solution internationale peut seule être efficace.

82. Sur l'invitation du Gouvernement des Etats-Unis, une conférence préliminaire d'experts s'est réunie à Washington, le 8 juin 1926. Elle élaborait un projet de convention mais celui-ci ne reçut pas un accueil favorable. En 1934, le Gouvernement britannique saisit la Société des Nations de ce problème. L'Assemblée déclara que « la question de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures est de nature à faire l'objet d'une convention internationale »⁶². Un comité spécial d'experts élaborait, en octobre 1935, un projet de convention internationale⁶³. Le Conseil décida le 10 octobre 1936 de convoquer une conférence pour traiter ce sujet⁶⁴. La conférence prévue ne s'est pas réunie.

83. Il semble qu'à l'heure actuelle, on pourrait avec des chances de succès essayer d'établir une réglementation uniforme de cette matière. On pourrait adopter comme base de discussion le projet de 1926 et demander aux gouvernements de faire connaître leurs avis à ce sujet.

20) Extension de la mer territoriale ; zone contiguë

84. On n'a pu tomber d'accord sur l'étendue de la mer territoriale. La Conférence de codification, qui s'est réunie en 1930 à La Haye, n'a pas réussi à élaborer un projet de codification concernant la mer territoriale, pour la raison qu'on n'a pas pu s'accorder sur l'étendue de ces eaux; on estime qu'aussi longtemps que ce point cardinal n'aurait pas été réglé, il ne valait pas la peine d'adopter un statut de la mer territoriale. Le mandat du Rapporteur ne comprend pas l'étude du problème de la mer territoriale. Ce sujet sera donc laissé de côté; cependant, il importe d'observer que, bien que certains Etats revendiquent comme mer territoriale une bande

⁵⁸ *British and Foreign State Papers*, 1911, vol. CIX, p. 175; de Martens, *Nouveau Recueil général*, 3^e série, vol. V, p. 120-121.

⁵⁹ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 155, p. 349. A la date du 31 juillet 1946, cette convention liait 25 Etats. [Voir *Signatures, ratifications et adhésions concernant les Accords et Conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations*, 21^e liste, p. 86. et *Supplément à la 21^e liste* (le supplément n'indique pas de changements).]

⁶⁰ Manley O. Hudson, *International Legislation*, vol. VII, 1935-1937, p. 754.

⁶¹ *Ibid.*, p. 762.

⁶² Résolutions adoptées par l'Assemblée de la Société des Nations, au cours de sa seizième session ordinaire (*Journal officiel de la Société des Nations*, Supplément spécial n° 137, p. 15, n° 4).

⁶³ Société des Nations, document C.449, M.235, 1935, vol. VIII, p. 8.

⁶⁴ Procès-verbaux de la 84^e session du Conseil de la Société des Nations, p. 1196.