

Document:-
A/CN.4/32

Memorandum présenté par le Secrétariat

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>)*

DOCUMENT A/CN.4/32

Mémorandum présenté par le Secrétariat

[Texte original en français]
[14 juillet 1950]

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	68
Principe de la liberté de la haute mer	68
Exceptions coutumières au principe de la liberté	70
Exceptions conventionnelles au principe de la liberté	71
Intérêt commun à l'usage correct et rationnel	72
Apparition de la notion d'intérêt commun	73
PREMIÈRE PARTIE. — DE LA HAUTE MER EN GÉNÉRAL	74
Section I. — Soumission de la mer au droit	74
Section II. — Le navire et l'Etat du pavillon	74
Section III. — L'unité de réglementation d'usage de la haute mer	75
Section IV. — Police générale de la haute mer	75
Section V. — Polices spéciales de la haute mer	77
DEUXIÈME PARTIE. — DES PARTIES DE LA HAUTE MER FAISANT, DE LA PART DES ETATS RIVERAINS, L'OBJET DE PROJECTIONS DE COMPÉTENCES ÉTATIQUES, MAIS SANS QUE CES ESPACES CESSENT D'APPARTENIR A LA HAUTE MER	78
Chapitre premier. — La zone contiguë	78
Chapitre II. — Aspects modernes de la projection sur la haute mer de certaines compétences spécialisées des Etats riverains	79
Section I. — L'Anti-smuggling Act américain de 1935	79
Section II. — La Conférence de codification de La Haye de 1930 et la zone contiguë	80
Section III. — La zone de sécurité de Panama de 1939	80
Section IV. — Les pêcheries	82
1. Position des questions	82
2. Zone contiguë ou extension de la mer territoriale	82
3. Les conventions internationales et leur insuffisance	85
4. La Proclamation du président Truman sur les pêcheries	85
5. Mesures prises en Amérique latine	86
Chapitre III. — Le plateau continental	87
Section I. — Définition et notions géographiques	87
Section II. — Sources juridiques de la notion du plateau continental	89
1. Considérations géophysiques et détermination de l'étendue des eaux juridictionnelles	89
2. Premières apparitions dans le droit	90
3. Le Traité anglo-vénézuélien du 26 février 1942	91
4. La Proclamation Truman et les Proclamations ibéro-américaines	92
5. Le mouvement législatif au Moyen-Orient	93
6. Le plateau continental et les associations juridiques	93
Section III. — Exposé et justification de la doctrine juridique du plateau continental dans la Proclamation Truman	94
1. Motifs énoncés par la Proclamation Truman	94
2. Relation entre le plateau continental et la masse terrestre de l'Etat riverain	95
3. Conséquences juridiques tirées de la doctrine du plateau continental par la Proclamation Truman	96
Section IV. — Essai de construction juridique d'une doctrine du plateau continental	97
1. Possibilité juridique d'occuper le lit et le sous-sol de la haute mer	97
2. Innovation apportée par la Proclamation Truman	98

TABLE DES MATIERES (suite)

	<i>Pages</i>
3. Sens des mots « juridiction et contrôle de l'Etat riverain »	99
4. Les compétences attribuées sur le plateau continental ne comportent pas extension de la mer territoriale	100
5. Crainte que les solutions ne subissent des altérations dans la pratique	103
Section V. — La doctrine du plateau continental et le droit international actuel	103
1. Relations avec les anciennes justifications des droits sur les eaux adjacentes	104
2. Relations avec les idées admises au sujet des bancs	104
3. Relations avec les règles concernant l'acquisition des droits sur les espaces terrestres	105
4. Relations avec la théorie des secteurs	106
5. La doctrine du plateau continental ne constitue pas une application à des matières nouvelles de règles existantes	108
Section VI. — La doctrine du plateau continental et la pratique	108
1. Objections déjà adressées à la doctrine du plateau continental	108
2. Autres questions à examiner pour une réglementation de la matière	109
a) Définition du plateau continental	109
b) Détermination des limites exactes du plateau	110
c) Extrême diversité des plateaux continentaux et corrections éventuelles	110
d) Délimitation des plateaux continentaux intéressant plusieurs Etats	111
e) Cas d'absence de concordance entre les limites déterminées théoriquement des parts de plateau continental	112
f) Les ouvrages et installations, fixes ou flottants, ne comportent pas de zone territoriale	112
g) Le danger de pollution des eaux marines sur le plateau continental	112
Section VII. — Conclusion concernant le plateau continental	112

INTRODUCTION

1. La haute mer fournit une matière de choix au travail de codification et de développement du droit international entrepris par les Nations Unies. L'importance que revêt dans la vie de l'humanité un élément qui couvre près des trois quarts de notre planète et qui fut toujours pour elle à la fois voie de communication et trésor, n'a pas à être démontrée. Il est également indiscutable qu'un tel immense espace ne saurait échapper à l'empire du droit. Les règles juridiques qui dominent la haute mer sont à la fois stables et mouvantes : elles tirent leur stabilité des caractères immuables du milieu marin; elles subissent en revanche, au cours des temps, les modifications qu'entraînent les changements techniques prévalant aux divers modes d'utilisation de la mer. Les formules traditionnelles et vénérables que des générations nombreuses se sont transmises, sans chercher toujours d'ailleurs suffisamment à en pénétrer le sens, répondent encore aujourd'hui dans l'ensemble aux questions soulevées par des développements de fait à peine soupçonnables il y a quelques dizaines d'années. Sur un certain nombre de points cependant les exigences de la pratique requièrent une adaptation des anciennes règles aux situations nouvelles. Il est souhaitable que cette adaptation soit guidée par quelques idées qui, tout en consolidant et en fixant le sens des normes qu'un usage séculaire du milieu marin a tirées des nécessités de cet emploi, tiennent compte des aspects les plus récents de la technique et de l'économie.

PRINCIPE DE LA LIBERTÉ DE LA HAUTE MER

2. La condition juridique de la haute mer est dominée par le principe dit de la « liberté de la haute mer ».

C'est une idée à laquelle nous sommes tellement habitués que nous ne prenons ni le temps ni la peine de la « penser ». Et pourtant un simple coup d'œil sur son histoire nous montrerait combien elle est multiforme et fugace, qu'il s'agisse du temps de paix ou du temps de guerre.

3. En temps de paix, la liberté de la mer signifie à l'origine l'affranchissement de la haute mer des exactions et des brigandages des pirates; un peu plus tard, c'est la résistance aux prétentions de certains peuples revendiquant le monopole de la navigation dans telle ou telle mer et le droit exclusif au commerce avec les contrées baignées par ces mers; un peu plus tard encore, la liberté de la haute mer c'est le droit de pêcher sans entraves dans les mers avoisinant les îles britanniques ou la monarchie dano-norvégienne; au XIX^e siècle on emploie l'expression « liberté de la haute mer » pour s'élever contre les prétentions de la Grande-Bretagne à exercer en temps de paix le droit de visite sous le prétexte, plus ou moins fondé, de la répression de l'odieux commerce de la traite des noirs.

4. La liberté de la haute mer est, pour le temps de guerre, moins protéiforme : c'est traditionnellement la revendication pour les neutres de continuer leur commerce avec les belligérants, sous certaines modalités, d'ailleurs singulièrement variables. Mais, après la première guerre mondiale, cette expression de liberté des mers devient aussi l'étiquette d'une politique consistant à établir une certaine relation de puissance entre les forces navales des divers états du monde.

5. Tous ces sens divers d'une même expression devraient ainsi nous avertir de la nécessité d'attacher une signification ferme et précise à ces mots de liberté de la mer

lorsque nous les employons pour synthétiser le régime juridique de la haute mer en temps de paix et son contenu. Ce devrait être pour nos esprits la traduction résumée de ce régime et du complexe de droits et de devoirs que ce régime implique sur les espaces dont il s'agit, au profit et à la charge des usagers. Il n'en est pas ainsi. L'expression de liberté de la haute mer ne répond en réalité qu'à une notion purement négative et desséchée parce qu'elle n'a de sens pour nos esprits que comme l'antithèse d'une autre notion, positive, mais qui a depuis longtemps disparu. L'idée de liberté de la haute mer est, par voie d'antinomie, la survivance de l'idée depuis longtemps morte que la haute mer est susceptible de domination en souveraineté, comme toute autre domination territoriale.

6. C'est bien en effet comme une domination territoriale que s'est présentée l'idée de domination de la haute mer, lorsque, dans la deuxième partie du moyen âge, elle est l'objet en Europe de prétentions de la part de Gênes sur la Riviera et le golfe du Lion, de Venise sur l'Adriatique, de la monarchie dano-norvégienne sur les mers septentrionales, puis, sur les océans, des Espagnols et des Portugais. La domination de la haute mer est conçue alors comme une domination territoriale parce qu'elle s'accompagne d'obligations de souveraineté : obligations d'ordre temporel consistant à faire régner la paix contre les pirates, obligations d'ordre spirituel consistant dans la propagation de la foi chrétienne auprès des populations des territoires baignés par les espaces maritimes revendiqués. L'établissement de la souveraineté sur la haute mer apparaît semblable à l'établissement de la souveraineté sur une surface terrestre.

7. Et c'est *contre* cette prétention à la souveraineté des mers que se forme l'idée de la liberté de la haute mer dont le premier champion est la reine Tudor Elisabeth. L'idée de la liberté de la haute mer s'affirme contre toute admission possible de souveraineté de la haute mer. La liberté de la haute mer implique le rejet de toute souveraineté effective en haute mer, quelle que soit la prérogative prétendue : interdiction de passage, subordination du passage au paiement d'un péage, juridiction à l'égard de certains faits, etc. La liberté de la haute mer implique aussi le rejet de toute souveraineté symbolique en haute mer : car le consentement à la reconnaissance symbolique de la souveraineté implique la reconnaissance de la souveraineté même, avec tous ses effets matériels : d'où le caractère aigu de toutes ces interminables discussions de cérémonial dont nous ne sommes tentés aujourd'hui de sourire que parce que leurs conséquences pratiques nous sont devenues complètement étrangères : n'oublions pas que, au xvii^e siècle, trois guerres eurent lieu entre l'Angleterre et les Provinces-Unies et s'engagèrent sur des questions de cérémonial qui recouvraient de part et d'autre de graves intérêts d'utilisation de la haute mer pour le commerce et pour la pêche.

8. Cette question de la domination territoriale de la haute mer vigoureusement combattue au nom de la liberté de la haute mer fut réglée au xvii^e siècle par le déclin politique des Etats qui avaient cru pouvoir prétendre à la souveraineté de la mer, par la conjonction des politiques britannique et batave et par l'ascension, sur les

ruines des diverses puissances navales, de la flotte anglaise qui, maîtresse de fait de la haute mer, n'avait plus d'avantage à persévérer dans les démonstrations périmées de Selden. Le xviii^e et le xix^e siècle, tout entiers, ont vécu sur cette conception de la liberté de la haute mer, réaction contre l'idée de revendication territoriale sur la haute mer. La liberté de la haute mer n'est qu'une négation ; elle est l'idée d'antisouveraineté de la haute mer.

9. La liberté de la haute mer, essentiellement négative, ne peut pas cependant ne pas comporter des conséquences positives. Dirigée contre l'exclusivité d'usage elle se résout nécessairement en une idée d'égalité d'usage. Si l'on combat l'établissement de souverainetés sur la haute mer, c'est afin de pouvoir s'en servir librement soi-même. Tous les pavillons maritimes ont un droit égal à tirer de la haute mer les diverses utilités qu'elle peut comporter. Mais l'idée d'égalité d'usage ne vient qu'en second lieu. L'idée essentielle contenue dans le principe de liberté de la haute mer est l'idée d'interdiction d'interférence de tout pavillon dans la navigation en temps de paix de tout autre pavillon. L'interdiction d'interférence se construit sur la notion de pavillon, c'est-à-dire sur le symbole de rattachement du navire à un Etat donné et non pas sur la notion de nationalité des individus intéressés dans les rapports maritimes dont il s'agit.

10. Cette interférence, naturellement proscrite dans les rapports des usagers entre eux, n'est pas même tolérée de la part des bâtiments de guerre dont on concevrait pourtant qu'ils aient pour mission générale de veiller au maintien du bon ordre et de la sécurité sur les mers. En temps de paix chaque bâtiment de guerre n'est admis à exercer de pouvoirs de police qu'à l'égard des navires privés battant son propre pavillon. Les pouvoirs de police générale en haute mer des bâtiments de guerre à l'égard d'un navire privé étranger sont limités à la simple reconnaissance et ne comportent pas d'enquête de pavillon par vérification des papiers de bord. Cette règle ne cède que dans le cas de suspicion grave et sous la responsabilité de l'Etat du bâtiment enquêteur pour le préjudice causé par une vérification non attribuable à une nécessité dûment justifiée. Le bâtiment de guerre qui croirait devoir se livrer à une interférence de ce genre dans la navigation d'un pavillon autre que le sien, assume et fait peser sur l'Etat dont il relève, la complète responsabilité de son initiative et des réparations qu'elle peut être de nature à comporter.

11. Cette notion purement négative de la liberté de la haute mer, réaction contre les tentatives antérieures d'établissement de souveraineté sur la haute mer, n'est certes pas sans avantages : elle assure la liberté d'utilisation de la haute mer ; mais cette notion absolue d'interdiction d'interférence présente aussi des inconvénients. Le plus grave n'est pas cette fausse conception doctrinale qu'elle encourage, de la prétendue territorialité du navire qui, bien que maintes fois réfutée, n'en a pas moins déparé tant de documents juridiques, même à une époque encore toute récente. Le pire est que l'interdiction rigoureuse d'interférence favorise dans l'utilisation de la haute mer les désordres, les destructions, les gaspillages. La mer voie de communication et la mer trésor sont exposées également à en souffrir. Si chaque bâtiment en haute mer ne peut être rappelé au respect de l'utilisation cor-

recte de la haute mer que par ses seules autorités nationales, il y a là une situation peu satisfaisante et dangereuse pour l'intérêt général. C'est pourquoi il s'est élaboré peu à peu un ensemble de règles — coutumières ou conventionnelles — destinées à obvier aux inconvénients de l'idée qu'un navire en haute mer ne relève que des autorités du pavillon.

EXCEPTIONS COUTUMIÈRES AU PRINCIPE DE LA LIBERTÉ

12. La coutume établit des dérogations au caractère absolu de la règle de non-interférence, et cela à deux points de vue : a) la piraterie; b) la poursuite. Une troisième dérogation a tenté de s'implanter sous les espèces de l'autoprotection ou *self-defence* : elle n'y a pas réussi.

13. La piraterie est une des branches les plus anciennes du droit international coutumier de la mer. Le pirate « ennemi du genre humain », la « dénationalisation » du pirate sont de vieilles formules traduisant métaphoriquement l'idée, juridiquement exacte, que la règle d'interdiction d'interférence dans la navigation d'un autre pavillon est sans application dans le cas de piraterie. Le pirate porte atteinte par ses actes à la libre et tranquille utilisation de la haute mer : l'intérêt général exige qu'il soit mis fin au plus tôt à son activité criminelle. D'où l'idée que tout bâtiment qui le peut doit s'assurer du pirate. Cette conception était naturelle en un temps où l'armement des navires privés était de pratique courante pour les mettre à l'abri de l'insécurité dans de trop nombreux parages; elle l'est moins aujourd'hui où les faits de piraterie sont plus rares, où surtout la rapidité de transmission des renseignements et la mobilité des bâtiments de guerre permettent l'intervention de ceux-ci dans les plus brefs délais.

14. Les modalités de répression des faits de piraterie doivent également être mises en rapport avec les modifications générales des conditions de la navigation. Il n'est plus nécessaire au même degré que jadis de confier la répression de la piraterie à l'Etat dont le pavillon s'est emparé du pirate. *L'Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international* rappelle la position prise sur ce point en 1927 par le représentant français à la troisième session du Comité d'experts de la SDN. Ce juriste « a contesté énergiquement le droit d'un Etat de faire passer en jugement l'équipage d'un navire pirate battant pavillon étranger. Il a répété à maintes reprises que jamais le Gouvernement français ne reconnaîtrait le droit de juridiction d'un autre pays sur un navire battant son pavillon et qu'un crime commis en haute mer est justiciable du seul Etat dont le vaisseau incriminé arborait le pavillon¹ ».

15. Réservons cette dernière proposition susceptible d'applications dépassant la matière de la piraterie et dont la mise au point a été faite par la CPJI dans son arrêt n° 9 (affaire du *Lotus*). La manière de voir du juriste français concernant la répression de la piraterie, tout en s'inspirant rigoureusement de la règle de non-interférence, ne présente pas à notre époque et dans les conditions techniques actuelles de la navigation, les inconvénients qu'elle eût présentés jadis : lenteur de la répression, imperfections de l'instruction. Elle soulève des questions d'ordre

matériel concernant les biens du pirate et les biens pris par lui sur des tiers [voir article de B. A. Wortley, *British Year Book of International Law* (1947), p. 258-272].

16. Quant à la notion des faits de piraterie, elle s'est précisée récemment d'une manière intéressante. La distinction entre l'insurgé et le pirate, distinction que, dans des vues politiques, le gouvernement intéressé est si facilement tenté d'abolir, s'est confirmée, à la condition toutefois que les insurgés ne commettent pas d'actes de violence contre les bâtiments de puissances tierces. *L'animus furandi* n'est plus tenu comme le mobile nécessaire pour que les actes de violence ou tentatives d'actes de violence [*Advisory opinion* du Juridical Committee du Privy Council, 26 juillet 1934, *A.J.I.L.*, t. 39 (1935), p. 140-150] commis en haute mer (Lauterpacht, *Oppenheim's International Law*, 7^e éd., par. 277, p. 565) contre des personnes ou des biens privés tombent sous la qualification de piraterie internationale. Les actes de violence compromettant la sécurité des communications en haute mer ont donné lieu à la Convention signée à Nyon le 14 septembre 1937 (entre la Belgique, l'Egypte, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Roumanie, la Turquie, l'URSS) qui dispose que tout sous-marin attaquant des bâtiments n'appartenant pas à l'une des parties à la guerre civile d'Espagne d'une manière contraire au droit international, sera, s'il est rencontré dans les parages de l'attaque, contre-attaqué et, s'il est nécessaire, détruit par les forces des puissances signataires de l'Accord. Celui-ci est dirigé contre les « actes de piraterie commis par des sous-marins » de nationalité inconnue et ces actes sont qualifiés d'« actes contraires aux sentiments d'humanité les plus élémentaires et qu'il est juste de traiter comme des actes de piraterie ». Il faut toutefois remarquer que la qualification de « piraterie » donnée à ces actes, si elle a été généralement approuvée, a donné lieu cependant à des opinions divergentes [*B.Y.I.L.*, t. XIX (1938), p. 198-208, anonyme; Mirwart, *R.D.I.L.C.*, t. XIX (1938), p. 341-352].

17. La piraterie apparaît ainsi comme la matière par excellence où l'intérêt général des communications en haute mer a fait fléchir le caractère absolu de la règle de l'interdiction d'interférence dans la navigation d'un autre pavillon. Aussi bien les abus fréquents de pavillon commis par les pirates, tout comme le caractère odieux de leur activité, incitaient-ils à s'en départir.

18. La poursuite est également une hypothèse où la règle de l'interdiction d'interférence en haute mer à l'égard d'un pavillon étranger cède en temps de paix. Il faut remarquer toutefois qu'en 1902 encore une autorité comme T. M. C. Asser niait formellement qu'un « droit de poursuite » au-delà de la mer territoriale d'un navire qui y avait été vu commettant une infraction et invité à stopper par un navire compétent, existât autrement qu'en vertu d'une convention expresse entre les Etats intéressés (affaires des phoquiers américains James Hamilton Lewis et C. H. White, sentence du 29 novembre 1902, rendue en vertu du compromis d'arbitrage entre la Russie et les Etats-Unis du 26 août-8 septembre 1900).

19. Mais cette opinion qui, déjà à cette époque, n'était pas conforme au droit positif (voyez notamment pour la pratique britannique dès 1841, affaire du *Valiente* et dès 1852, incidents de pêche en baie de Granville, dans H. A.

¹ Procès-verbaux, p. 45, cités dans *Publication des Nations Unies*, numéro de vente: 1948.V.1(1), p. 8.

Smith, *Great Britain and the Law of Nations*, vol. II, p. 250-252) serait totalement insoutenable actuellement où des manifestations multiples de la pratique internationale, sous forme de conventions, d'actes d'ordre interne, de déclarations officielles des Etats et d'acceptation unanime de l'article 11 du projet mis sur pied par la Conférence de codification, ont fait la preuve que la poursuite est une institution de droit international positif [Gidel, *Droit international de la mer*, vol. III, p. 339, thèse Massin, Paris 1937; Glanville Williams, *B.Y.I.L.*, t. XX, (1939), p. 83-98].

20. On n'en saurait dire autant des situations où l'on a parfois invoqué ce que l'on a appelé le droit de *self-defence* ou d'autoprotection pour justifier l'exercice par un Etat en n'importe quel point de la haute mer² et en temps de paix d'un navire battant pavillon étranger et qu'il soupçonne d'être engagé dans des entreprises attentatoires à sa sûreté.

21. L'affaire de la *Caroline* (1838) constitue un exemple de ces situations sur le territoire terrestre ou fluvial. Pour la haute mer le cas du *Mary Lowell* (brick américain saisi en haute mer le 15 mars 1869 au large des Bahama avec un chargement d'armes et de munitions par le croiseur espagnol *Andaluza*) et surtout celui, très célèbre, du *Virginius*, bâtiment américain de pavillon, sinon de registre, saisi en haute mer au large de Cuba le 31 octobre 1873 par le navire de guerre espagnol *Tornado*, illustrent l'hypothèse : d'où le nom de « Règle du Virginius » donné à la prétendue règle en vertu de laquelle un Etat pourrait déroger en temps de paix à l'interdiction d'interférence dans la navigation d'un pavillon étranger, pour des motifs d'autoprotection. Le Gouvernement britannique dont certains sujets, se trouvant sur le *Virginius*, avaient fait l'objet une fois conduits à Cuba de poursuites et d'exécutions hâtives, protesta seulement contre ces actes de justice sommaire. En demandant réparation pour les exécutions effectuées, le Gouvernement britannique précisa qu'il entendait "*not take the ground of complaining of the seizure of the Virginius nor of the detention of the passengers and crew... Much may be excused in acts done under the expectation of instant damage in self-defence by a nation as well as on individual. But after the capture of the Virginius and the detention of the crew was effected, no pretence of imminent necessity of self-defence could be alleged*" (cité par Hall, 6^e éd., p. 271). La doctrine britannique a donné au « droit » de *self-defence* un appui général. Hall (*op. cit.*, p. 264-277) et Pitt Cobbett (*Cases on International Law*, 4^e éd., par Bellot, p. 171-175) se rencontrent avec l'autorité de premier plan que représente Westlake (2^e éd., vol. I, p. 171) ; celui-ci place le droit de *self-preservation* en temps de paix sur le même pied que le *right of visit and search* en temps de guerre comme constituant « deux exceptions bien nettes » (*ibid.*, p. 170) à la règle de la compétence exclusive de l'Etat du pavillon en matière d'actes coercitifs à l'égard du navire en haute mer.

² Cette formule « en n'importe quel point de la haute mer » tend à différencier nettement cet ordre d'idées de ceux que nous aurons à considérer plus tard à propos des *hovering acts* et de tout ce qui a trait à des projections de compétence étatique par l'Etat riverain au-delà de la limite de la mer territoriale, mais pour des objets spéciaux.

22. On ne saurait cependant accepter cette prétendue limitation à la règle de l'interdiction d'interférence dans la navigation en haute mer des pavillons étrangers. Il n'y a là qu'une application de la trop fameuse théorie de la « nécessité » qui est la négation même de tout droit international. La Cour internationale de Justice a condamné avec fermeté dans son arrêt du 10 avril 1949 (canal de Corfou) l'argumentation que le Gouvernement britannique avait cru pouvoir tirer de l'autoprotection ou *self-help* pour essayer de justifier l'opération dite *Retall* comportant un déminage entrepris contre la volonté clairement affirmée du Gouvernement albanais dans les eaux territoriales albanaïses. L'autoprotection ne peut donc servir à justifier des interférences dans la navigation en haute mer des pavillons étrangers, interférences qui, dans la prétendue règle du *Virginius*, auraient pour caractère d'être illimitées aussi bien dans leur application spatiale que dans les mobiles qui leur donnent ouverture. Le droit international admet occasionnellement comme nous le verrons plus tard, des exceptions à l'interdiction d'interférence, mais seulement dans des zones de haute mer rigoureusement déterminées et pour donner satisfaction à des intérêts limitativement énumérés. Le droit international renoussé un soi-disant droit généralisé de *self-defence* qui exclut par sa notion même toute réglementation formulée et précisée.

EXCEPTIONS CONVENTIONNELLES AU PRINCIPE DE LA LIBERTÉ

23. Par ces deux exceptions de la piraterie et de la poursuite, la coutume a limité les inconvénients généraux de la règle de base de la liberté de la haute mer, à savoir l'interdiction d'interférence dans la navigation en haute mer d'un pavillon étranger. En outre, sur de nombreux points particuliers les Etats se sont efforcés, au moyen de conventions, de remédier à ces inconvénients pour les intérêts qui leur paraissaient le requérir spécialement. L'essence de ces conventions est que chaque Etat contractant reconnaît à tous ses cocontractants (agissant par leurs agents qualifiés) le droit de déroger à la règle de la non-interférence en haute mer en vue d'assurer la répression de certaines pratiques répréhensibles. D'une façon générale, on doit remarquer que ces dérogations ont été dosées très prudemment : l'Etat du pavillon garde en principe pour lui les compétences de jugement, c'est-à-dire de répression effective et ne concède à ses cocontractants que des compétences de constatation des actes délictueux aux termes de la Convention.

24. Ces conventions ont institué des polices spéciales de la haute mer présentant le trait commun que, dans certains cas et pour certains objets, les navires dûment qualifiés à cet effet de chacune des puissances contractantes pourront exercer en haute mer des actes d'autorité à l'égard des navires de chacune des autres, actes d'autorité qui seraient, sans ces conventions, interdits par la règle de non-interférence. Le caractère spécial de ces polices se manifeste à plusieurs points de vue : 1) la règle de l'interdiction d'interférence n'est écartée que dans les rapports des seules puissances contractantes ; 2) elle n'est écartée que pour certains objets ; 3) elle n'est, la plupart du temps, écartée que pour certains parages ; 4) les pouvoirs concédés à chaque puissance contractante par rapport aux

autres pavillons sont rigoureusement limités par les dispositions de la Convention.

25. La répression de la traite des noirs, la surveillance maritime, dans certains parages, du commerce des armes, la police des câbles sous-marins de télécommunications, la police de la pêche en divers lieux, la police des lieux de pêche constituent les principaux objets de ces conventions qui, sur des points limités, et pour assurer la répression de pratiques, ou odieuses ou contraires à l'intérêt général, ont fait fléchir la règle de la non-interférence dans la navigation des pavillons étrangers en haute mer.

INTÉRÊT COMMUN A L'USAGE CORRECT ET RATIONNEL

26. Ces conventions, en nombre très limité et sur des points très particuliers, constituent un embryon d'organisation de la haute mer; elles sont une application de l'idée que les Etats ont un intérêt commun à ce que la haute mer, tout en faisant l'objet de droits de souveraineté au profit d'aucun Etat, soit utilisée dans des conditions excluant le scandale, le désordre, le gaspillage. Mais, si désirable qu'apparaisse cette organisation, elle n'en est qu'à ses premiers balbutiements. C'est cette idée d'intérêt commun de tous les Etats à l'usage correct et rationnel de la haute mer qui doit former la base de tout progrès dans le droit de la mer et fournir le principe du travail de codification et de développement de la matière.

27. C'est là une idée bien différente de celle exprimée par la formule de la mer *res communis* s'opposant, dans une discussion aussi classique que vaine, à la formule de la mer *res nullius*. Cette controverse d'école, instituée à la faveur d'expressions latines détournées d'ailleurs de leur véritable sens en droit romain, doit être laissée de côté comme sans portée et comme purement artificielle. Lorsqu'un auteur aussi considérable que sir Cecil Hurst croit pouvoir dire (*Annuaire de l'Institut de droit international*, t. 32, p. 161) que les Conventions sur la pêche en haute mer prouvent que la haute mer constitue un espace où tous ont des droits égaux (*res communis*), on ne saurait se dire d'accord puisque ces Conventions tendent à l'attribution réciproque de compétences par les contractants à l'égard de leurs ressortissants et que, par suite, en l'absence de ces conventions, les droits de police réciproque n'existeraient pas. Or, si la mer était l'objet d'un condominium, le droit de police existerait *de plano* au profit de chacun des condominiums sur les ressortissants de tous les autres.

28. Des écrivains aussi pénétrants que Radnitzky [*Meeresfreiheit u. Meeresgemeinschaft*, Archiv. für öffentliches Recht, t. 22 (1907), p. 416-447] s'y étaient trompés également. Cherchant la raison justificative de la puissance exercée en haute mer sur le navire par l'Etat du pavillon, Radnitzky avait cru pouvoir trouver cette justification dans l'idée d'une compétence spatiale de chaque Etat sur la haute mer. Tout acte de souveraineté étatique, dit-il, présuppose de toute nécessité une compétence spatiale. Cette compétence spatiale appartiendrait en commun sur la haute mer à tous les Etats; cette idée seule, d'après lui, peut donner l'explication de la condition juridique de la haute mer. Quant à la conciliation de la liberté de la mer avec la compétence spatiale commune de tous les Etats, Radnitzky prétend la trouver ainsi: l'obligation internationale de tolérance qui forme le contenu de la

liberté de la mer s'accorde, à son avis, avec l'idée que chaque Etat possède un droit de souveraineté territoriale sur la haute mer; en effet, même sur son territoire terrestre, un Etat n'a pas le droit de faire tout ce qui lui plaît, son action se trouve limitée, par exemple, à l'égard des étrangers.

29. Radnitzky, constatant les deux exceptions que la coutume a apportées au caractère absolu de la règle de non-interférence à l'égard du pavillon étranger en haute mer, la piraterie et la poursuite, en altère complètement le sens et le caractère. Il considère que, à l'égard d'un pirate de nationalité étrangère, l'Etat agit en haute mer en vertu de son propre intérêt et non pas dans celui de la communauté internationale: le pirate est dans le cercle de puissance commune de tous les Etats et, par suite, également dans le cercle de puissance de l'Etat qui procède contre lui et qui est compétent spatialement, tout comme s'il s'agissait d'une mesure de police sur son propre territoire terrestre.

30. Quant à la poursuite, Radnitzky estime que l'exercice de ce droit implique que tout Etat s'accorde à lui-même sur la haute mer une compétence spatiale et par suite considère la haute mer comme formant une partie intégrante de son territoire. Mais Radnitzky ne s'aperçoit pas que son raisonnement est infirmé par cette règle absolue concernant l'exercice du droit de poursuite, règle aux termes de laquelle la poursuite doit être commencée quand le navire est *dans* les eaux territoriales où il a commis son délit: c'est à cette condition seulement que le délinquant peut être poursuivi en haute mer. Ainsi Radnitzky par un paralogisme semblable à celui signalé plus haut, transforme en un principe ce qui n'était qu'une exception à ce principe.

31. En réalité la conception du statut juridique de la haute mer procède, de par ses origines historiques, d'une réaction contre l'idée de souveraineté appliquée à la mer. La notion de liberté de la haute mer s'est édifiée sur l'idée que la haute mer est un espace qui ne relève et ne peut relever comme tel de l'ordre juridique d'aucun Etat particulier et cette idée domine encore dans son ensemble la condition de la haute mer.

32. Mais cette conception de la condition juridique de la haute mer est en train de se modifier et le changement s'aperçoit dans deux directions: d'une part, « la conception positive de la solidarité qui est à la base des relations internationales modernes » [Politis, *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. 32 (1925), p. 526] substitue à l'idée d'utilisation individualiste de la haute mer, l'idée que l'intérêt général exige au contraire une utilisation concertée et disciplinée. D'autre part, les développements des techniques ont modifié les échelles d'appréciation des espaces maritimes en tant qu'objet traditionnel de revendications de compétences de la part des Etats riverains; il en est résulté des revisions dans la détermination des espaces où ces prétentions se manifestent et la nécessité, aussi, d'ajustements dans la nature des compétences prétendues.

33. Ces deux courants de phénomènes donnent au droit international de la mer un aspect nouveau. Ils ont amené l'apport d'idées positives dans la construction trop purement négative encore de la liberté de la mer. Ils imposent une conception juridique rénovée des droits et des obli-

gations des riverains spécialement sur les surfaces de haute mer qui se trouvent au voisinage de leurs côtes. C'est à la fois un travail de précision et de reconstruction du droit de la haute mer qui s'offre aux efforts de la Commission juridique des Nations Unies.

APPARITION DE LA NOTION D'INTÉRÊT COMMUN

34. Il est clair que la conception générale purement négative de la liberté de la haute mer qui cantonnait chacun des « usagers » de la haute mer dans une attitude de pure abstention à l'égard de tous les autres ne cadre pas avec les aspirations qui animent la communauté internationale. Cette conception pouvait, dans une très large mesure, s'adapter à l'utilisation de la mer considérée comme voie de communication; elle ne répond pas à l'utilisation de la mer considérée comme productrice de richesses.

35. Même pour celles de ces richesses qui se détruisent par l'usage, l'intérêt est évident que l'exploitation qui en est faite ne comporte pas de gaspillages et de dévastations. S'il s'agit de richesses du monde animal ou végétal susceptibles de se renouveler, la nécessité d'un aménagement rationnel de leur exploitation, permettant de laisser constante, voire d'accroître, la quantité des produits souffre moins encore de discussion. C'est à partir du moment où cette idée a été clairement saisie que la conception purement négative de la liberté de la haute mer a cessé de faire figure de dogme intangible. Il est toujours délicat de vouloir assigner une date précise à l'apparition d'un principe ou d'une idée. Il semble cependant que ce soit au moment de l'affaire des phoques à fourrure de la mer de Béring et de l'arbitrage célèbre de 1893 que le changement se fait jour. Sans doute, au cours du XIX^e siècle, diverses conventions avaient bien été conclues en matière de pêcheries et de « richesses de la mer ». Mais, si l'on considère par exemple la plus importante (et précédant de peu cet arbitrage) des conventions sur la pêche intervenues en Europe, la Convention de La Haye du 6 mai 1882 sur la pêche dans la mer du Nord, on se rend compte que cette Convention tend plus à faire régner sur les lieux de pêche la concorde entre pêcheurs de diverses nationalités qu'à protéger les espèces recherchées par eux³.

36. Le point de vue se modifie avec l'affaire de la mer de Béring. Dès le 19 août 1887, le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis Bayard posa devant les Gouvernements allemand, britannique, français, japonais, russe et suédo-norvégien, la question de l'opportunité d'une coopération internationale en vue d'une « meilleure protection des pêcheries de phoques à fourrure dans la mer de Béring ». Au cours de ces négociations le Gouvernement américain repoussa l'idée que les saisies faites par ses autorités en haute mer de phoquiers canadiens fussent fondées sur la théorie d'un certain *mare clausum* appartenant aux Etats-Unis. A l'inverse, il condamnait la prétention que « la liberté de la mer à une certaine distance des côtes »

pût justifier le massacre sans discernement et l'extermination des phoques en haute mer au moment de la gestation. « Il y a beaucoup de choses que l'on ne peut permettre de faire impunément en haute mer et à l'égard desquelles chaque mer est *mare clausum*. »

37. L'arbitrage organisé par le traité signé à Washington le 29 février 1892 eut lieu à Paris et se termina par une sentence rendue le 15 août 1893. Le Tribunal arbitral décida que « les Etats-Unis n'avaient aucun droit de protection ou de propriété sur les phoques à fourrure qui fréquentent les îles appartenant aux Etats-Unis dans la mer de Béring, quand ces phoques se trouvent en dehors de la limite ordinaire de 3 milles ». Il admit donc le droit de chasser ces animaux sans restriction sur les espaces de haute mer. C'est encore la conception purement négative de la liberté absolue de la haute mer. Mais le compromis d'arbitrage contenait l'attribution aux arbitres du droit de faire, pour l'avenir, des règlements destinés à la protection de ces phoques en haute mer et la Grande-Bretagne avait, dans les négociations préliminaires, admis le principe de cette protection, c'est-à-dire qu'elle avait accepté que des restrictions fussent apportées à la liberté de chasser ces espèces en haute mer dans les parages considérés. Au cours des débats, les Etats-Unis firent valoir un argument qui ne fit pas alors triompher leur cause, mais qui devait dominer tout le développement ultérieur de la protection des richesses de la mer.

38. Sous une formule qui portait fort loin, les Etats-Unis plaident le caractère immoral de la destruction sans discernement ni merci de cette espèce, intéressante pour la prospérité des pays dont l'activité s'exerçait dans ces régions : ils stigmatisèrent cette destruction comme étant *contra bonos mores*, plaçant ainsi la discussion sur un terrain qui pouvait paraître métajuridique à une époque où l'on s'en tenait à la vieille conception de la liberté absolue de la haute mer pour innocenter tous les actes dont la Commission n'y était pas formellement interdite. Les temps devaient venir où c'était l'aspect moral ou immoral de l'usage fait de la haute mer qui allait imprimer à cet usage son caractère régulier ou au contraire illicite au regard du droit.

39. Le *contra bonos mores* des débats de l'arbitrage des phoques de Béring devait peu à peu dominer toute la matière de la protection des richesses de la mer au-delà de la mer territoriale. Grotius disait jadis : la mer est inépuisable; donc son usage doit être commun à tous les Etats au-delà de la limite de leurs eaux territoriales. Aujourd'hui, où nous savons bien que la mer n'est pas inépuisable, nous avons de meilleures raisons encore de penser que son usage doit être conduit de telle sorte qu'il ne fasse pas disparaître les richesses dont la mer est la source et qui importent au bien commun de l'humanité. Si ce résultat doit être avant tout posé et atteint, il en résultera que les moyens desquels dépend son obtention ne peuvent plus être à la merci de considérations tirées de la qualité juridique des espaces où ces moyens devront être mis en œuvre. La liberté de la haute mer cesse d'être un argument suffisant pour qu'un Etat qui doit y avoir intérêt ait le droit de se livrer à des déprédations compromettant l'intérêt général. L'interdiction d'interférence qui protégeait la liberté des communications en haute mer ne pourra pas être invoquée valablement pour compromettre la conservation de la haute mer trésor.

³ Voyez dans cet ordre d'idées particulier, comme exemple très récent, l'échange de lettres entre la Belgique et le Danemark constituant un arrangement en vue de faciliter le règlement des différends surgissant en mer entre pêcheurs belges et danois en dehors des eaux territoriales, Copenhague, 30 décembre 1948, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1949 par l'échange desdites notes, enregistré le 2 février 1949.

40. Bien plus les interférences tendront à devenir licites et recommandables lorsqu'il s'agira de procurer la sauvegarde des richesses de la mer. Ainsi se légitimera la reconnaissance de droits particuliers au profit des Etats riverains sur les surfaces de haute mer proches de leurs côtes. Mais le problème sera de construire juridiquement les compétences que les Etats riverains seront admis à projeter sur la haute mer, de telle façon que, sous le prétexte d'utilisation disciplinée de la haute mer, on ne fasse pas revivre les prétentions surannées à la souveraineté de la mer et qu'on ne porte pas atteinte à la liberté de la haute mer que l'interdiction d'interférence dans la navigation des pavillons étrangers a jusqu'ici assurée de manière satisfaisante.

41. Le problème ne semble pas insoluble du point de vue de la technique juridique, si ces projections de compétence des Etats riverains sur la haute mer proche de leurs côtes ne tendent pas à des compétences territoriales, du genre des droits de souveraineté jadis revendiqués sur la mer, mais ont pour objet seulement des compétences spécialisées portant seulement sur tel ou tel des éléments naturels susceptibles d'être distingués en haute mer : air stratosphérique ou atmosphérique, surface des espaces maritimes, volume des eaux, lit de la mer, sous-sol du lit de la mer.

42. Il n'est paradoxal qu'en apparence que, pour passer du stade individualiste d'utilisation de la haute mer au stade de son utilisation concertée et orientée vers l'intérêt général, il faille assouplir la vieille idée d'interdiction absolue d'interférence dans la navigation des pavillons étrangers et que le maintien du principe de la liberté de la mer doive s'accompagner de l'attribution aux Etats de droits subjectifs sur certains espaces de haute mer. La difficulté sera de proportionner ces droits aux strictes nécessités qu'imposent les buts poursuivis et de défendre contre les déformations intéressées les critères appropriés adoptés pour la détermination de ces droits.

Première partie

DE LA HAUTE MER EN GÉNÉRAL

Section I. — Soumission de la mer au droit

43. La première et la plus essentielle idée concernant la haute mer est que la haute mer est soumise au droit. Suivant l'excellente formule de Christian Meurer (*verbo* « Meer » dans *Wörterbuch des Völkerrechts*) « *das Meer ist frei von der Gebietshoheit, aber nicht von der Rechts-hoheit* ». D'autre part la soumission de la haute mer au droit n'implique pas l'existence d'un droit particulier de chaque Etat sur la haute mer. L'idée que la haute mer est soumise au droit est la condition même de la réglementation de l'usage de la haute mer; mais la soumission de la haute mer au droit n'est pas liée à l'idée d'un droit subjectif sur la mer revenant à l'Etat vis-à-vis des autres Etats.

44. Sur la généralité des espaces de haute mer la soumission de la haute mer au droit a lieu par le moyen d'une relation juridique permanente entre chaque navire portant un pavillon donné et l'Etat dont ce navire bat pavillon. Cette relation juridique permanente entre le navire et l'Etat du pavillon n'exclut pas des relations possibles

entre le navire et un ordre juridique autre que celui du pavillon. Cette soumission du navire à un ordre juridique autre que celui de l'Etat du pavillon, exceptionnelle dans la haute mer en général, est fréquente sur les espaces de haute mer proches des côtes et dans la mesure même où le droit international admet que l'Etat riverain projette au-delà de la frange de ses eaux côtières certaines compétences étatiques.

45. Les deux hypothèses, bien qu'ayant des traits communs, doivent être examinées séparément. La soumission de la haute mer au droit se réalise par la coopération à cet effet du droit international et des droits nationaux. Le droit international de la haute mer repose sur le rattachement à un ordre juridique particulier des navires ou engins permettant l'utilisation effective de la haute mer. Dans ce rattachement la nationalité personnelle de l'usager s'efface devant la nationalité imprimée à l'engin d'utilisation, le navire; celui-ci apparaît comme une collectivité, quelle que soit la nationalité de ceux qui la composent, ramenée à l'unité au point de vue de sa dépendance à l'égard de l'Etat du pavillon. Le droit international se borne à exiger le rattachement obligatoire du navire à un Etat auquel il passe la main pour le reste. C'est le droit national intéressé qui détermine les conditions du rattachement et les conséquences du rattachement (contenu des obligations et sanctions à leur manquement).

Section II. — Le navire et l'Etat du pavillon

46. Grâce à l'attribution d'une nationalité aux navires ceux-ci peuvent être surveillés, contrôlés. Ils sont astreints à la discipline établie par les lois et règlements de l'Etat du pavillon. Au cas de méconnaissance des prescriptions de cet Etat ils s'exposent à des sanctions : par là même ils ont dans l'Etat dont ils portent le pavillon un garant au point de vue international quant à la manière dont ils feront usage de l'espace maritime. Ils ont aussi dans ce même Etat un protecteur quant aux abus dont ils pourraient avoir à souffrir de la part des autres Etats.

47. La nationalité du navire — règle de droit international — est la condition primordiale de l'utilisation paisible de la haute mer. Elle rend compte de la soumission permanente du navire, collectivité organisée, « agrégation flottante », à l'ordre juridique de l'Etat du pavillon, sans qu'il soit besoin aucunement de faire appel à la fiction de territorialité du navire pour expliquer cette soumission. Mais cette soumission permanente du navire à l'ordre juridique de l'Etat du pavillon ne signifie pas que, dans certaines circonstances, il ne puisse exister la possibilité de la soumission du navire privé en haute mer à plusieurs ordres juridiques concurrents. Ce point ne s'est trouvé élucidé qu'il y a peu d'années par l'arrêt de la CPJI; dans l'affaire du *Lotus*.

48. Ainsi a été fixée l'idée que, si chaque Etat possède — sous réserve de situations particulières, ou coutumières, ou conventionnelles — un droit de police exclusif sur les navires privés battant son pavillon et qui se trouvent en haute mer, ce droit de police exclusif n'entraîne pas un droit de juridiction exclusif à l'égard de ces navires, avec la conséquence, trop longtemps admise, que la juridiction des tribunaux d'un Etat ne pourrait s'étendre à des actes survenus en haute mer à bord d'un navire privé étranger.

49. Comme l'a dit Kelsen (*Rapports de principe...*, p. 20), le droit ne connaît pas un prétendu « principe d'impenétrabilité des ordres juridiques entre eux » en vertu duquel deux ordres juridiques étatiques ne pourraient pas exister en un même point de l'espace. Cette coexistence de plusieurs ordres juridiques a lieu même quand il s'agit d'un territoire, c'est-à-dire d'un espace où il y a coïncidence de principe de la validité et de l'efficacité d'un même ordre étatique. Du moment où cette coexistence de plusieurs ordres étatiques se produit déjà sur un « territoire » à fortiori cette coexistence peut-elle se produire lorsqu'il s'agit d'un espace dit sans maître, comme est la haute mer.

50. La condition juridique de la haute mer se caractérise par ce trait, que, sauf situations particulières résultant d'accords entre Etats, une pluralité d'ordres juridiques peuvent y avoir une *validité* simultanée, alors qu'un seul de ces ordres juridiques, celui du pavillon, est doué d'*efficacité*. Par rapport à la haute mer l'*efficacité* d'un ordre juridique est la compétence à faire des actes coercitifs en haute mer; la *validité* est la compétence à appliquer un ordre juridique donné à l'appréciation d'une situation juridique en haute mer.

51. L'affaire du *Lotus* a déterminé la portée du contrôle de l'Etat du pavillon en haute mer. Il s'agissait de la juridiction répressive à l'égard d'un acte ayant été à l'origine d'une collision en haute mer. L'Etat du pavillon était-il seul compétent pour exercer cette juridiction? Ou bien y avait-il rattachement possible à d'autres ordres juridiques que celui du pavillon de la situation juridique qui s'était produite en haute mer? La Cour a admis qu'il n'existait pas de règle de droit international attribuant à l'Etat du pavillon du navire responsable la compétence pénale exclusive à raison d'un abordage ayant causé mort d'hommes. Sept voix contre 5 se sont prononcées en faveur de l'affirmation de non-exclusivité de la compétence des tribunaux de l'Etat du pavillon, car l'opinion dissidente du juge John Bassett Moore, ainsi que l'arrêt le constate, « diffère de l'arrêt uniquement en raison des rapports entre les poursuites pénales visées en l'espèce et l'article 6 du Code pénal turc » (lequel admet, contrairement à l'opinion américaine dans l'affaire *Cutting*, le système de la « quasi-territorialité passive au profit des particuliers »). Le juge Moore a expressément précisé : « Je suis d'accord avec l'arrêt de la Cour lorsqu'il expose qu'il n'y a pas de règle de droit international en vertu de laquelle la compétence de connaître au criminel d'une collision en mer qui cause mort d'hommes appartient exclusivement au pays d'où ressortit le navire qui a causé le dommage ou à l'aide duquel le dommage a été causé. »

52. La décision de la CPJI *in re Lotus* a ramené à ses véritables proportions la règle de l'exclusivité d'action de l'Etat du pavillon en haute mer. Mais la solution, inattaquable en droit, donnée par la Cour peut entraîner éventuellement des conséquences pratiques dont on conçoit que le monde maritime se soit ému, et notamment l'Association internationale des officiers de la Marine marchande. Aussi pourrait-il être bon que la question de la juridiction et de la compétence pénale en matière d'abordage survenu en haute mer donnât lieu 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 fait (Cf. *Examen d'ensemble du droit international*, *op. cit.*, p. 40).

Section III. — L'unité de réglementation d'usage de la haute mer

53. La soumission permanente du navire à l'Etat dont il porte le pavillon assure l'application aux navires faisant usage de la haute mer de leurs législations nationales respectives. Mais ces législations, même lorsqu'elles se proposent des buts communs, peuvent chercher à les atteindre par des moyens différents. Or il est indispensable, dans certaines matières au moins, qu'il y ait une rigoureuse unité dans la réglementation adoptée : règles de route, feux, signaux entre navires, etc. Même pour les matières réglementées qui, par leur nature, ne requièrent point identité absolue de réglementation, une réglementation uniforme sera toujours souhaitable.

54. Sur un très grand nombre de points concernant la réglementation de l'usage de la haute mer, il sera donc ou nécessaire ou désirable que les Etats établissent des règles identiques et que ces règles lient, si possible, la totalité des usagers de la mer. Ce serait un progrès notable si un organe commun pouvait être investi de la mission d'établir ou de faire établir une réglementation commune.

55. Cette réglementation commune a, en fait, été établie jusqu'ici par deux procédés différents :

Celui des conventions — par lesquelles les Etats s'engagent à prendre un certain nombre de mesures prévues dans la Convention elle-même ou dans un règlement annexe;

Celui des réglementations nationales concordantes : les Etats adoptent parallèlement des textes nationaux calqués sur une réglementation semblant particulièrement heureuse et établie originairement dans un Etat par voie de législation interne.

Section IV. — Police générale de la haute mer

56. Le Règlement international pour prévenir les collisions en mer, comprenant les règles d'éclairage des navires, doit son origine à une entente intervenue en 1862 entre les Gouvernements britannique et français. A l'exemple du Gouvernement français qui avait accepté que les prescriptions de la loi anglaise du 29 juin 1862 fussent insérées dans la législation obligatoire pour les bâtiments français, de nombreux Etats avaient, par voie de législation interne, adopté les mêmes dispositions. Diverses revisions de ce règlement ont eu lieu. La Conférence de Londres qui a abouti à la Convention du 31 mai 1929 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, a mis sur pied un texte amélioré du Règlement pour prévenir les abordages en mer. Ce texte qui n'était pas destiné à faire l'objet d'une ratification de la part des Etats représentés à la Conférence, a passé dans leurs législations internes respectives par des procédés appropriés (Texte dans Hudson, *International Legislation*, n° 218 b, annexe 2, à la Convention de Londres, t. IV, p. 2825-2843).

57. Dans l'affaire du *Lotus*, l'agent français soulignait : « Bien qu'on parle de règlement international pour éviter les collisions en mer, il n'existe en réalité en la matière

que des règlements nationaux présentant une certaine uniformité laquelle a été voulue. » Le Gouvernement français prétendait justifier par là la thèse soutenue par lui que « les faits accomplis en haute mer à bord d'un navire de commerce ne sont, en principe, justiciables au point de vue pénal que des tribunaux de l'Etat dont le navire porte le pavillon », et il formulait ainsi son argument tel que la Cour le rapporte dans l'arrêt : « Attendu qu'il y a des raisons particulières de maintenir l'application de cette règle en cas d'abordage, raisons tirées notamment du fait que le caractère fautif de l'abordage s'apprécie à la lumière de règlements nationaux s'imposant au navire et dont l'exécution doit être surveillée par ses autorités nationales. » On sait que la Cour n'a pas retenu cette argumentation. L'article 41 de la Convention de Londres a réglé d'une manière uniforme les « commandements à la barre » en spécifiant qu'ils doivent être donnés sous la forme de commandements « directs ».

58. Les deux Conventions de Bruxelles du 23 septembre 1910 : a) sur l'abordage, et b) sur l'assistance et le sauvetage sont avant tout relatives à la solution de conflits de lois. Elles posent néanmoins des principes de police générale de la mer et en prévoient la sanction.

59. En vertu de l'article 8 de la Convention sur l'abordage, après un abordage, le capitaine de chacun des navires en collision est tenu, autant qu'il peut le faire sans danger sérieux pour son navire, son équipage et ses passagers, de prêter assistance à l'autre bâtiment, à son équipage et à ses passagers. Il est également tenu, dans la mesure du possible, de faire connaître à l'autre navire le nom et le port d'attache de son bâtiment, ainsi que le lieu d'où il vient et celui où il va. En vertu de l'article 11 de la Convention sur l'assistance et le sauvetage, tout capitaine est tenu, autant qu'il peut le faire sans danger sérieux pour son navire, son équipage et ses passagers, de prêter assistance à toute personne même ennemie, trouvée en mer en danger de se perdre.

60. Chacune des deux conventions contient un article, respectivement 9 et 12, en vertu duquel les HPC dont la législation ne réprime pas l'infraction à l'article dont il s'agit, s'engagent à prendre ou à proposer à leurs législatures respectives, les mesures nécessaires pour que ces infractions soient réprimées, avec obligation pour les HPC de se communiquer, aussitôt que possible, les dispositions déjà fixées ou qui viendraient à l'être pour l'exécution de cette disposition. Les deux conventions disposent qu'elles sont « sans application aux navires de guerre et aux navires d'Etat exclusivement affectés à un service public ». Il serait bon de généraliser les clauses existant déjà dans les règlements nationaux en vigueur dans les flottes de guerre de différents pays et invitant les commandants à donner aux bâtiments en danger toute assistance qui peut se concilier avec la situation de leurs unités et la mission dont ils sont chargés.

61. De plus, les pratiques des divers Etats diffèrent beaucoup en ce qui concerne les tribunaux ayant compétence en matière d'actions relatives à ces conventions (Lauterpacht, *Oppenheim's International Law*, 7^e éd., vol. I, par. 265 a, p. 552-553, pour l'indication de ces pratiques). L'apport de dispositions complémentaires aux Conventions de Bruxelles sur ces points pourrait réaliser

une amélioration intéressante. On doit signaler une décision du Tribunal mixte de Port-Saïd (*Crichton v. Samos Navigation Co. and Others*, *Annual Dig.*, 1925-1926, *Case n° 1*) admettant que la Convention de Bruxelles est applicable même aux non signataires.

62. La Convention de Bruxelles du 29 septembre 1938 sur l'assistance en mer aux aéronefs présente des différences sensibles par rapport à la Convention de Bruxelles du 23 septembre 1910 sur l'assistance en mer. Le cas d'un aéronef prêtant assistance à un navire ou à un autre aéronef sera assez rare et les aéronefs seront surtout les bénéficiaires de la Convention.

63. Dans la Convention de 1910, l'assistance est obligatoire quand il s'agit de sauver des personnes, mais une rémunération n'est due que pour l'assistance aux biens. S'il s'agit d'aéronefs, ce seront surtout des personnes qu'il y aura à sauver. L'article 2 impose, aux aéronefs comme aux navires, l'obligation de porter assistance aux personnes en mer et cette assistance donne lieu à indemnité, mais l'indemnité ne comprend que les frais exposés et non pas une rémunération proprement dite; elle est due même si les personnes assistées n'ont pas été finalement sauvées et l'indemnité est limitée. Le propriétaire du navire assisté par un aéronef peut se prévaloir de la limitation de responsabilité dont il peut bénéficier par ailleurs (Convention de Bruxelles du 25 août 1924). En ce qui concerne l'assistance aux biens, la Convention reproduit intégralement les dispositions de celle de 1910 avec le droit à une rémunération proprement dite.

64. La Convention de Londres pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, due à la catastrophe du *Titanic*, 14 avril 1912, eut une première version datée du 20 janvier 1914 mais qui, à raison de la première guerre mondiale, ne put recevoir en temps prescrit (31 décembre 1914) le plus grand nombre des ratifications. Une seconde conférence établit un nouveau texte signé à Londres le 31 mai 1929 (Hudson, *International Legislation*, n° 218, vol. IV, p. 2724-2771, avec règlement annexe n° 218 a, *ibid.*, p. 2771-2824, et annexe 218 b précitée, *ibid.*, p. 2825-2843). Le règlement comporta une modification le 17 janvier 1933 (*ibid.*, n° 323, vol. VI, p. 281).

65. Quatre ordres d'idées donnent lieu à des dispositions dans la Convention de Londres : 1° construction des navires; 2° engins de sauvetage; 3° télégraphie sans fil; 4° sécurité de la navigation. Les « Règles de Simla » (*Simla Rules*) du 11 juin 1931 remplacent pour les navires de pèlerins les chapitres 2 et 3 de la Convention du 31 mai 1929.

66. La Convention radiotélégraphique signée à Washington, le 25 novembre 1927 (Hudson, *International Legislation*, n° 185, vol. III, p. 2197 sqq; Règlement général annexe 185 a, *ibid.*, p. 2210-2269, et Règlement additionnel de la même date, *ibid.*, p. 2269-2277) contient d'abondantes dispositions intéressant la navigation; elles sont d'une technicité très accentuée. On se bornera à signaler que la Conférence radiotélégraphique de Washington a examiné un nouveau projet de code international des signaux qui avait été élaboré par les soins du Gouvernement britannique et a recommandé son adoption.

67. Le nouveau Code des signaux est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1934 par l'effet de réglementations nationales uniformisées. Ce code international des signaux qui sert aux communications des navires à la mer entre eux et des navires avec les postes de veille sémaphoriques, ne doit pas être confondu avec le système de signaux maritimes arrêté par l'Accord international de Lisbonne du 23 octobre 1930 entré en vigueur le 22 novembre 1931 (Hudson, *International Legislation*, n° 272, vol. V, p. 792-800). L'Accord de Lisbonne est relatif aux signaux des ports pour indication des coups de vent et tempêtes, marées, mouvements de navires.

68. Une série d'autres travaux importants ont été accomplis également à Lisbonne (doc. de la SDN, C.634, M.253, 1930, VIII), mais qu'il suffit de signaler d'un mot, car ils n'intéressent pas spécifiquement la haute mer, tout en y facilitant la navigation par l'unification du balisage et de l'éclairage des côtes. (Voir A. de Rouville, « Douze années de discussions internationales sur l'unification des caractères de la signalisation maritime », dans *Communications et mémoires de l'Académie de marine*, France, avril 1945, p. 1-30); Accord sur les bateaux-feux gardés qui se trouvent hors de leur poste normal, Lisbonne, 23 octobre 1930, entré en vigueur le 21 janvier 1931 (Hudson, *International Legislation*, n° 273, vol. V, p. 801-805); Convention pour un système uniforme de balisage maritime, 13 mai 1936 (*Ibid.*, vol. VII, p. 308); Arrangements régionaux concernant les radiophares maritimes, Paris, 8 juillet 1933 (*Ibid.*, n° 341, vol. VI, p. 419); Bordeaux, 28 avril 1934 (*Ibid.*, n° 378, vol. VI, p. 851) etc. Mentionnons également les arrangements pour l'entretien de certains phares en mer Rouge, Londres, 16 décembre 1930 (*Ibid.*, n° 278, vol. V, p. 853).

69. Enfin, on signalera comme tendant à rendre plus sûre la navigation l'importante Convention sur les lignes de charge, Londres, 5 juillet 1930 (*Ibid.*, n° 267, vol. V, p. 634 à 717). C'est dans un ordre d'idée analogue, mais dans un cadre géographique restreint, que se meut la Convention sur la navigabilité et l'équipement des navires, signée à Copenhague le 28 janvier 1926 (*Ibid.*, n° 153, t. III, p. 1828 *sqq.*, et déclaration portant amendement à la précédente, Copenhague, 11 juin 1928, *ibid.*, n° 153 a, *ibid.*, p. 1834).

70. A côté de ces conventions déjà réalisées qui ont trait à la police générale de la haute mer et à son utilisation plus facile et plus sûre, on doit mentionner les études entreprises en vue d'instituer une protection internationale contre le danger de pollution des eaux de la haute mer par le pétrole. Déjà un grand nombre de législations nationales ont pris des mesures à cet effet dans leurs eaux intérieures ou territoriales. Mais une solution satisfaisante du problème ne peut être qu'internationale. Une conférence internationale préliminaire tenue à Washington en juin 1926 sur l'invitation du Gouvernement des Etats-Unis a établi un projet de convention. En 1934, l'Organisation des communications et du transit de la SDN a repris la question sur l'initiative du Gouvernement du Royaume-Uni et il a été demandé au Conseil de la SDN d'autoriser l'Organisation à prendre les mesures nécessaires en vue de la préparation d'un avant-projet de convention contre la pollution des eaux

navigables par la décharge des hydrocarbures (doc. de la SDN C.527, 1934, VIII et A.20, 1935, VII).

Section V. — Polices spéciales de la haute mer

71. Quant aux polices spéciales de la haute mer, elles résultent de conventions dont on a noté plus haut le mécanisme juridique général. La plupart reposent en effet sur l'attribution à chacun des contractants au profit de leurs autorités à la mer et à l'égard des navires battant pavillon des autres Etats contractants de compétences dérogeant à la règle de base de l'interdiction absolue d'interférence dans la navigation des pavillons étrangers.

72. Toutefois, il faut signaler qu'un procédé de technique juridique complètement différent a été adopté pour la réglementation de la chasse à la baleine réalisée par la Convention de Genève du 24 septembre 1931, entrée en vigueur le 16 janvier 1935 [Hudson, *International Legislation*, n° 295, vol. V., p. 1081-1089; Convention supplémentaire, 8 juin 1937, entrée en vigueur le 7 mai 1938, *ibid.*, vol. VII, p. 754-762; Protocoles de Londres : a) du 24 juin 1938, *ibid.*, p. 762; b) du 7 février 1944, Misc. n° 1, 1944, Cmd. 6510; Convention signée à Washington le 2 décembre 1946, entrée en vigueur le 10 novembre 1948, *A.J.I.L.* (1949), vol. 43, Supplément 185, p. 174].

73. La Convention ne contient aucune disposition donnant à chacune des HPC en dehors de ses eaux juridictionnelles soit des pouvoirs de police, soit des pouvoirs de constatation à l'égard des navires battant pavillon des autres HPC. Le système de surveillance repose sur l'obligation pour chaque navire se livrant à la chasse à la baleine de donner sur son activité des renseignements circonstanciés à ses autorités nationales et, pour chaque gouvernement, de communiquer ces renseignements — et, en plus, ceux relatifs aux opérations concernant les baleines ayant eu lieu dans le ressort de sa juridiction — à « un organisme établi en vue de recueillir et de distribuer les statistiques de l'industrie baleinière », pour qu'il en soit tiré les conclusions et mesures pratiques appropriées de contingentement des captures autorisées.

74. Il n'y a pas lieu de s'étendre davantage sur ces polices spéciales de la haute mer. Il est désirable qu'elles s'accroissent en nombre au fur et à mesure que le besoin se fera sentir d'une réglementation portant sur un nouvel ordre d'idées et qu'une étude technique approfondie de la question permette d'arrêter au préalable des mesures efficaces en vue d'atteindre les résultats désirés.

75. A cet égard, on ne saurait trop rendre hommage aux recherches scientifiques poursuivies en matière de protection de certaines espèces par le Bureau international de Copenhague pour l'exploration de la mer ou par d'autres organismes analogues internationaux ou nationaux, et qui ont permis la conclusion de conventions, telles que l'accord sur la réglementation de la pêche de la plie et du carrelet en Baltique (Berlin, 17 décembre 1929, Hudson, *International Legislation*, n° 236 et 236 a, vol. V., p. 119-123 et 123-125) ou la Convention concernant la protection de la plie dans le Skagerrak, le Cattegat et le Sund (Stockholm, 31 décembre 1932), entrée en vigueur le 22 juin 1933 (*Ibid.*, *International Legislation*, n° 322,

vol. VI, p. 277-280 et Protocole final n° 322 a, *ibid.*, p. 280-281).

Deuxième partie

DES PARTIES DE LA HAUTE MER FAISANT, DE LA PART DES ÉTATS RIVERAINS, L'OBJET DE PROJECTIONS DE COMPÉTENCES ÉTATIQUES, MAIS SANS QUE CES ESPACES CESSENT D'APPARTENIR A LA HAUTE MER

76. La partie la plus délicate, comme aussi la plus importante du droit de la haute mer, concerne non plus la haute mer en général dont il a été parlé jusqu'ici, mais certaines parties de la haute mer sur lesquelles les États riverains prétendent à certaines compétences étatiques, sans pour cela prétendre que les espaces maritimes dont il s'agit cessent de faire partie de la haute mer. Ce phénomène de projection sur la haute mer de compétences étatiques spécialisées a pris à notre époque un développement considérable tant en ce qui concerne les intérêts qui sont à son origine qu'en ce qui concerne l'étendue même des espaces qui en sont l'objet. Mais il ne faut pas y voir quelque chose d'entièrement nouveau et de propre à notre temps : la « zone de haute mer contiguë aux eaux territoriales » s'apparente étroitement à la vieille pratique des *hovering acts* et si la Grande-Bretagne, mère des *hovering acts*, a catégoriquement renié cette maternité depuis le *Customs Consolidation Act* de 1876, l'observateur et l'interprète ne sauraient méconnaître l'identité de substance qui unit l'une à l'autre les deux institutions.

77. Les eaux se trouvant dans le voisinage des côtes peuvent être désignées par des expressions purement géographiques telles que celles d'eaux adjacentes, d'eaux marginales, d'eaux côtières ou de toutes autres analogues. Ces expressions géographiques ne font pas de distinction entre l'ensemble des eaux qu'elles désignent et elles les considèrent comme un tout s'opposant aux eaux éloignées des côtes, à la haute mer au sens général et vulgaire du mot. Mais le droit ne saurait s'en tenir à ces seules expressions géographiques : celles-ci ont en effet le tort de ne pas laisser apercevoir que ces eaux appartiennent à deux catégories juridiques différentes : d'une part, les eaux territoriales; d'autre part, la zone de haute mer contiguë aux eaux territoriales ou, plus brièvement, la zone contiguë.

78. La mer territoriale se caractérise par le fait que l'État riverain y possède l'intégralité des compétences étatiques. L'article premier des articles établis par la Conférence de codification de La Haye de 1930 (2^e Commission, régime juridique de la mer territoriale) dispose : « al. 1. — Le territoire de l'État comprend une zone de mer désignée dans cette convention sous le nom de mer territoriale. Al. 2. — La souveraineté sur cette zone s'exerce dans les conditions fixées par la présente convention et par les autres règles du droit international. »

79. Le Rapporteur de la Commission, M. le professeur François, fait suivre ce texte d'« observations » qui débute ainsi : « En stipulant que la zone de mer territoriale forme une partie du territoire de l'État, on a voulu exprimer que le pouvoir exercé par l'État sur cette zone ne diffère point, de par sa nature, du pouvoir que l'État

exerce sur le domaine terrestre. C'est également pour cette raison qu'on a retenu le terme *souveraineté*, qui caractérise mieux que tout autre la nature juridique de ce pouvoir... » L'article 2 de ces mêmes articles contient également une précision qu'il est dès maintenant intéressant de retenir : « al. 1. — Le territoire de l'État riverain comprend aussi l'espace atmosphérique au-dessus de la mer territoriale, ainsi que le sol recouvert par cette mer et le sous-sol. »

80. Les « observations » de M. le professeur François sont conçues en ces termes : « On a voulu insérer une stipulation formelle concernant le régime juridique de l'air au-dessus de la mer territoriale, le sol recouvert par ces eaux et le sous-sol. Le texte rédigé suit de près celui de l'article précédent. Il s'ensuit que l'État riverain exerce aussi, dans l'espace atmosphérique au-dessus de la mer territoriale, sur le sol et sur le sous-sol, la souveraineté. »

CHAPITRE PREMIER. — LA ZONE CONTIGÜE

81. La « zone contiguë » est bien différente de la mer territoriale, ainsi que suffirait à l'indiquer l'expression complète dont les deux mots usuels « zone contiguë » ne sont qu'une faible partie : zone de haute mer contiguë aux eaux territoriales. Étant une partie de la haute mer, son statut est dominé par l'idée de souveraineté. Il y a donc une distinction radicale à établir entre la zone contiguë et la mer territoriale. La mer territoriale, qui appartient au territoire, est la zone maritime de l'intégralité des compétences de l'État riverain sous les limitations que le droit international impose au pouvoir étatique quant à la souveraineté sur la mer territoriale et dont la principale est le passage inoffensif ou innocent. La zone contiguë est la zone maritime des compétences fragmentaires et spécialisées de l'État riverain.

82. La zone contiguë n'est pas une conception artificielle des juristes. C'est une donnée des faits et une création de l'histoire. Le rapport Schucking (Experts, p. 7) a rappelé à bon droit que de l'examen des faits ressortent les « habitudes traditionnelles des États de créer des zones déterminées pour des buts concrets dans leur législation et leur pratique administrative ».

83. Le *Research Committee de Harvard* (p. 251) a montré d'une manière excellente dans quelle direction la construction juridique de ces faits peut être cherchée et pourquoi la zone contiguë, distinguée de la mer territoriale, constitue la meilleure solution du problème des eaux adjacentes, en excluant celle qui consisterait à définir la mer territoriale de façon à couvrir l'espace maximum dans lequel un État riverain peut exercer une autorité, de quelque sorte qu'elle soit, cette définition étant conjuguée avec le refus d'un pouvoir quelconque en dehors des eaux territoriales. Le *Research Committee* a préconisé dans son projet d'article 2 le système consistant à définir la mer territoriale comme une zone sur laquelle l'État riverain a la plénitude des compétences étatiques, en reconnaissant que, sur la haute mer adjacente à cette zone territoriale l'État riverain peut exercer certaines compétences déterminées.

84. Enfin, le *Research Committee de Harvard* a parfaitement réfuté l'objection que l'on voudrait adresser à ce point de vue en la tirant de la crainte que ce système

pourrait porter atteinte à la liberté de la haute mer en admettant que l'Etat riverain serait fondé à exercer certaines compétences au-delà de sa mer territoriale. Comme l'a dit le rapport du *Research Committee*, il n'y a aucune atteinte portée à la liberté de la haute mer vu que, au lieu d'étendre la zone de la mer territoriale pour toutes les fins possibles et en restreignant ainsi la haute mer, l'étendue de celle-ci se trouve au contraire sans aucune diminution, l'Etat riverain pouvant seulement exercer certaines compétences spécialisées dans la zone de haute mer contiguë à la mer territoriale.

85. Il y a donc une différence complète de statut juridique entre d'une part, la mer territoriale et, d'autre part, la zone contiguë, celle-ci faisant partie de la haute mer et étant dominée par le principe de liberté qui forme la base du statut de celle-ci. Il est en effet capital de noter que le choix des compétences spécialisées que l'Etat riverain peut exercer légitimement en haute mer au-delà de la limite de sa mer territoriale, ne dépend pas du bon plaisir de cet Etat : elles ne sont opposables aux pavillons étrangers — en dehors, bien entendu, du cas de conventions spéciales conclues à cet effet avec tel ou tel Etat — que dans la mesure où le droit international reconnaît la catégorie déterminée d'intérêts dont il s'agit à bénéficier au-delà de la mer territoriale de la protection que l'Etat riverain établirait à cet effet par voie unilatérale.

86. La notion de zone de haute mer contiguë à la mer territoriale est une notion de technique juridique tendant à la validation des compétences spéciales de l'Etat riverain en haute mer au-delà de la limite de sa mer territoriale. Elle repose, comme la mer territoriale elle-même, sur une idée de protection des intérêts de l'Etat riverain, mais cette protection n'est plus plénière et à priori : elle s'est spécialisée et limitée à ceux des intérêts de l'Etat riverain que le droit international admet au bénéfice d'une protection *erga omnes* dans les espaces de haute mer avoisinant les côtes de l'Etat riverain.

87. Ce sont essentiellement les intérêts fiscaux et douaniers de l'Etat riverain qui ont amené l'institution de la zone contiguë. Mais nombreux sont les autres intérêts en faveur desquels des Etats riverains ont réclamé le bénéfice de la protection du droit international par la reconnaissance de la validité d'office (c'est-à-dire en dehors de conventions) des compétences revendiquées par eux en haute mer au-delà de la limite de leur mer territoriale. Sans prétendre en faire un catalogue complet qui ne semble ni possible ni désirable, on peut, à l'aide des réponses des Etats lors des travaux préparatoires de la première Conférence de codification, donner, à titre d'exemples, la liste des intérêts invoqués (en plus de la surveillance douanière et fiscale) comme susceptibles de motiver la revendication d'une zone contiguë plus ou moins étendue : police sanitaire (rapport du Comité d'experts); protection du territoire contre les dangers que pourrait entraîner, pour l'Etat riverain, le voisinage de certains navires (rapport du Comité préparatoire); police de la navigation (Allemagne); droit d'établir des bouées ou bateaux-phares pour la sécurité de la navigation au-delà de la limite de 3 milles, mais sans prétention à un droit de souveraineté (Allemagne, Belgique); conservation des richesses de la mer (Danemark); pêche et exclusivité de la pêche au profit des nationaux de l'Etat

riverain (le Portugal seul présente cette demande et le rapport prend acte que « les réponses des gouvernements ne permettent pas d'envisager un accord pour une extension en dehors des eaux territoriales des droits exclusifs de l'Etat riverain en matière de pêche »); exécution de tirs par l'artillerie terrestre et l'aviation en temps de paix à une distance supérieure à 3 milles (Belgique).

88. A ces diverses matières est venue s'ajouter la très importante revendication — dès maintenant élevée positivement par un certain nombre de gouvernements — de l'exploitation des ressources naturelles du sol et du sous-sol de leur plateau continental au-delà de la limite des eaux territoriales. D'autre part, les distances à partir du rivage auxquelles ces revendications de compétence ont prétendu s'exercer sur la haute mer se sont considérablement accrues. Il convient de rappeler les principaux faits concernant les aspects modernes de la question de la projection sur la haute mer de certaines compétences spécialisées des Etats riverains.

CHAPITRE II. — ASPECTS MODERNES DE LA PROJECTION SUR LA HAUTE MER DE CERTAINES COMPÉTENCES SPÉCIALISÉES DES ÉTATS RIVERAINS

Section I. — L'*Anti-smuggling Act* américain de 1935

89. Le régime de la prohibition des spiritueux est venu, spécialement aux Etats-Unis, donner à la question de la surveillance fiscale et douanière un intérêt considérable. *Seize liquor treaties*, appartenant à deux types, ont réglé à ce point de vue les rapports des Etats-Unis avec les principaux Etats maritimes. Il n'en reste pas moins que ce règlement conventionnel de la question a accru l'autorité de ce qui doit être considéré nonobstant les oppositions individuelles — si notables qu'en aient pu être les auteurs — comme un principe de droit international commun que l'Etat est fondé à exercer des compétences étatiques en matière douanière et fiscale à l'égard des pavillons étrangers au-delà des limites de sa mer territoriale, à la condition que ces prétentions s'exercent dans des limites raisonnables (*Church v. Hubbard*, 1804, 2 Cranch, 187; *Scott*, Cases, 361). En ce qui concerne ces limites, les Etats-Unis, par l'adoption dans les *liquor treaties* du critère du rayon horaire — *one hour steaming radius* — ont substitué à des fixations invariables un critère souple dont l'inspiration devait se retrouver dans la législation des Etats-Unis qui succéda au régime de prohibition abrogé le 5 décembre 1933.

90. L'*Anti-smuggling Act* du 5 août 1935, autorisant le Président américain, sous certaines conditions, à délimiter des zones de haute mer au-delà de 12 milles du rivage et y permettant l'action contre la contrebande, constitue une projection hardie de compétences étatiques de la part d'un Etat riverain sur la haute mer pour la défense de ses intérêts fiscaux et douaniers. La *Customs enforcement area* reçoit une étendue variable suivant les lieux et suivant les temps; elle est fixée par le Président sur la base des indications qui lui sont données par les douanes; elle peut s'étendre, en direction de la mer, à 50 milles des 12 milles de la côte et, dans les directions latérales, à 100 milles de chaque côté, donc à 200 milles en tout du foyer de l'activité délictueuse

signalée. D'autres innovations intéressantes, mais touchant moins directement la matière traitée ici, pourraient être mentionnées [Jessup, *A.J.I.L.*, vol. 31 (1937), p. 101 sqq.; Robertson, *Michigan Law review* (mai 1937), vol. 35, p. 1146-1157] dans cette loi importante.

91. On se bornera à attirer l'attention sur les traits nouveaux de ce texte au point de vue de la projection sur des espaces de haute mer de la compétence de l'Etat riverain. D'abord, au point de vue du temps, cette projection n'est pas permanente; le Président n'exerce qu'en cas de besoin les pouvoirs spéciaux qui lui sont dévolus. Au point de vue de l'espace, la zone d'exercice de ces pouvoirs est extrêmement étendue; vers le large elle s'étend; en ce qui concerne les navires dits « non conventionnels » à 50 + 12 milles, soit 62 milles (environ 115 kilomètres) : sont dits « non conventionnels » les bâtiments suspects battant pavillon d'un Etat n'ayant pas de *liquor treaty* avec les Etats-Unis; en ce qui concerne les « navires conventionnels » (c'est-à-dire battant pavillon d'un Etat ayant un *liquor treaty* avec les Etats-Unis), la zone de surveillance comprend, à compter de la limite extérieure des eaux douanières de 12 milles, non seulement les 50 milles de la loi, mais encore la distance susceptible d'être franchie en une heure par le navire : comme il s'agit de bâtiments par définition très rapides, puisque le succès de leurs opérations dépend en partie de leur aptitude à surclasser en vitesse les unités de surveillance, la zone d'action peut atteindre vers le large une distance de l'ordre de 80 à 90 milles (150 à 167 kilomètres environ).

92. Par contre les pouvoirs revendiqués ne le sont qu'à l'égard de navires suspects, d'un type assez étroitement défini par les conditions mêmes de leur navigation coupable, ce qui laisse indemnes de la soumission à ces compétences les usagers de la haute mer naviguant *bona fide*. Ces compétences sont ainsi revendiquées à l'encontre de délinquants spécialement visés et non pas sur une certaine portion de l'espace. Rien ne ressemble donc moins à une revendication de « souveraineté » sur la haute mer du genre de celles de l'ancien style.

93. Ainsi s'explique l'étendue des compétences revendiquées qui paraîtrait exorbitante et inadmissible dans les conceptions classiques et en fonction des anciennes notions de l'espace auquel sont inhérents certains droits au profit d'un certain Etat. En fait il a été fait usage à cinq reprises entre le 7 août 1935 et le 27 décembre 1935 par le Président américain des pouvoirs à lui conférés. Depuis la fin de 1935 et jusqu'en 1939 aucune zone nouvelle n'avait été annoncée. Les renseignements pour la période ultérieure ne sont pas connus.

Section II. — La Conférence de codification de La Haye de 1930 et la zone contiguë

94. Chronologiquement l'important épisode du régime de prohibition aux Etats-Unis (auquel on a rattaché l'*Anti-smuggling Act* de 1935 qui en est comme l'épilogue) se place avant la Conférence de codification de La Haye de 1930. Les travaux préparatoires et les débats de celle-ci ont incontestablement favorisé le mouvement d'extension sur la haute mer des compétences de l'Etat riverain.

95. La Conférence de 1930, avant et pendant les débats

comme après, a été à l'origine des études les plus approfondies qui aient jamais été consacrées à la zone contiguë. La question de la zone contiguë a été la question charnière de la Conférence : l'admission de la zone contiguë permettait en effet de réaliser un accord pratique entre les Etats divisés sur le problème crucial de la mer territoriale, à savoir le problème de sa largeur. Dès avant la Conférence le projet de convention établi par le professeur W. Schucking, tout en fixant à 6 milles l'étendue de la mer territoriale, prévoyait, immédiatement au-delà de celle-ci, une autre zone de 6 milles où l'Etat riverain eût été admis à exercer des « droits administratifs », suivant l'expression employée par l'éminent juriste allemand.

96. Le Comité préparatoire dont le professeur Basdevant était rapporteur, avait prévu que la largeur de la mer territoriale serait en principe de 3 milles, mais serait de largeur supérieure pour quelques Etats nominativement désignés (afin de tenir compte des réglementations prévalant de longue date chez eux. Etats scandinaves, 4 milles; Etats ibériques et ibéro-américains, 6 milles). Au-delà de la mer territoriale une zone contiguë de haute mer était prévue, pouvant s'étendre jusqu'à 12 milles du rivage; dans cette zone les Etats riverains pourraient prendre, à l'égard de tous les pavillons, des mesures de contrôle pour certains objets déterminés : « Sur la haute mer contiguë aux eaux territoriales l'Etat riverain peut prendre les mesures de contrôle nécessaires en vue d'éviter sur son territoire ou dans ses eaux territoriales, soit les contraventions à ses lois de police douanière ou sanitaire, soit les atteintes à sa sûreté de la part de navires étrangers — Ces mesures de contrôle ne pourront être prises au-delà de 12 milles marins à compter de la côte. » (Base n° 5 des bases de discussion établies par le Comité préparatoire.)

97. Il est inutile de rappeler les conditions dans lesquelles la Conférence ne put parvenir à un accord en ce qui concerne une détermination uniforme de la largeur de la mer territoriale, ni en ce qui concerne la solution transactionnelle qui avait été envisagée par le Comité préparatoire sous forme d'institution d'une zone contiguë de haute mer, supplémentant, en ce qui concerne certains objets particuliers, le domaine d'exercice des compétences étatiques de l'Etat riverain. Malgré l'échec formel de la Conférence de codification de La Haye de 1930 en ce sens qu'elle n'a pu aboutir à la signature d'aucune convention sur la mer territoriale, il n'en est pas moins certain que son importance a été considérable en ce qui concerne le droit des eaux adjacentes et qu'elle a été le point de départ d'une période nouvelle en cette matière. On constate notamment, après la Conférence de 1930, l'accroissement de l'importance de la zone contiguë tant par l'étendue spatiale que par la multiplication des intérêts d'où elle tire son origine. Nous connaissons déjà l'*Anti-smuggling Act* de 1935. Passons à la zone de sécurité de Panama de 1939.

Section III. — La zone de sécurité de Panama de 1939

98. La zone de sécurité établie à la Conférence de Panama le 3 octobre 1939 est nettement dans la ligne du développement général des projections de compétence étatique des Etats riverains sur la haute mer. Des diver-

gences de vues s'étaient produites à la Conférence de codification de 1930 sur le point de savoir si, dans l'intérêt général de sa sécurité en donnant au mot son sens le plus large et sans préciser qu'il s'agit de tel ou tel aspect de la sécurité, comme par exemple la sécurité sanitaire, la sécurité de la navigation, etc., un Etat était fondé à projeter ses compétences étatiques jusque sur les espaces de haute mer au-delà de ses eaux territoriales. Le professeur François, rapporteur de la Deuxième Commission, a clairement exposé dans son rapport (p. 4) la raison des attitudes prises : « D'autres Etats se sont déclarés disposés à accepter à la rigueur la zone contiguë pour l'exercice des droits douaniers; mais ils refusaient d'y reconnaître à l'Etat riverain les droits de *contrôle* en vue d'éviter des atteintes à sa sûreté. Pour autant qu'il ne s'agirait que d'un droit de légitime défense contre des attaques, la reconnaissance d'un droit spécial serait, de l'avis de ces Etats, superflue, puisque ce droit découle déjà des principes généraux du droit international; si, d'autre part, on envisageait l'attribution d'une compétence plus large en cette matière, on créerait un danger grave pour la liberté de la navigation, sans donner, d'autre part, une garantie efficace à l'Etat riverain. Par contre, il y avait d'autres Etats qui considéraient l'attribution d'une compétence de ce genre dans la zone contiguë comme d'intérêt primordial. »

99. Il ne manquait pas complètement de précédents législatifs en faveur de la reconnaissance à l'Etat de certains droits en matière de sécurité sur mer. On peut noter la présence de la notion de sécurité dans le *Territorial Waters Jurisdiction Act 1878* (41 & 42 Vict. c. 73) dont le Préambule s'exprime ainsi : « *Whereas the rightful jurisdiction of Her Majesty, her heirs and successors, extends and has always extended over the open seas adjacent to the coasts of the United Kingdom and of all other parts of Her Majesty's Dominions to such a distance as is necessary for the defense & security of such Dominions.* » La clause interprétative de l'article contient ces mots : « *The territorial waters of Her Majesty's Dominions in reference to the sea means such part of the sea adjacent to the coast of the United Kingdom or the coast of some other part of Her Majesty's Dominion as is deemed by international law to be within the territorial sovereignty of Her Majesty.* »

100. Si le *St. Helena hovering Act* de 1816 est le plus illustre ancêtre — avec d'ailleurs quelques traits exceptionnels — des textes législatifs en matière de mesures de sécurité applicables en haute mer à l'égard de n'importe quel pavillon, la distance de 24 milles dans laquelle il s'appliquait autour de l'île paraît bien modeste à côté de celles que fixe la Déclaration de Panama du 3 octobre 1939. On ne saurait d'ailleurs omettre de signaler qu'il s'agit de la situation de neutralité. Dès la Conférence de codification de 1930, le délégué du Portugal prévoyait à quels développements des zones de sécurité donneraient lieu les guerres futures : « Je pense, disait-il, que ... en temps de guerre les Etats neutres auront besoin d'une étendue de mer territoriale bien supérieure à trois milles pour défendre leur intégrité et pour accomplir d'une façon parfaite les devoirs de neutralité que leur impose le droit international ... Tout le monde est d'accord pour reconnaître que la plus grande vitesse des bateaux et des avions, ainsi que la plus grande portée de l'artillerie

moderne, rendent insuffisante l'étendue de trois milles pour mettre le territoire d'un Etat à l'abri des conséquences préjudiciables résultant d'actes pratiqués au-delà de cette limite. » (*Actes*, p. 129.) Peut-être au surplus peut-on penser que, la neutralité étant une position temporaire, la déclaration d'une zone, même extrêmement étendue, en matière de neutralité, donne moins prise aux objections que ne le ferait une zone d'application permanente.

101. Dès le début des hostilités en Europe, en septembre 1939, le Président Roosevelt donnait ordre aux bâtiments de guerre américains de patrouiller jusqu'à 200 milles des côtes des Etats-Unis « pour surveiller les activités des navires belligérants ». Peu de jours après, le 16 septembre 1939, une déclaration du Président venait établir une distinction dont l'imprécision ne pouvait pas être fortuite, entre cette zone de surveillance et les eaux territoriales : « Les eaux territoriales s'étendent, disait-il, jusqu'à la distance exigée par les intérêts des Etats-Unis, ce qui ne signifie pas nécessairement les 200 milles patrouillés par les bâtiments de guerre pour surveiller les activités des navires belligérants. » Le 25 septembre, M. Sumner Welles faisait devant la Conférence de Panama un exposé qui constitue une introduction autorisée à la Déclaration du 3 octobre suivant. « Je crois, disait le Secrétaire d'Etat, je crois que le moment est venu où les 21 Républiques américaines doivent déclarer nettement à tous les belligérants qu'elles ne peuvent admettre que la sécurité de leurs nationaux ou que leurs droits et intérêts commerciaux légitimes soient menacés par les activités des belligérants à proximité des côtes du Nouveau Monde. Cette affirmation de principe doit être considérée comme constituant une déclaration du droit inaliénable qu'ont les Républiques américaines de se protéger dans la mesure du possible contre les dangers et les répercussions d'une guerre qui a éclaté à des milliers de kilomètres et à laquelle elles ne participent pas. »

102. Dans la Déclaration de Panama du 3 octobre 1939 il était dit que « la nature de la présente conflagration ... ne justifierait aucune obstruction aux communications interaméricaines qui, découlant d'intérêts importants, réclament une protection adéquate. Ce fait exige que soit délimitée une zone de sécurité englobant toutes les routes maritimes normales de communication et de commerce entre les pays d'Amérique ... Il n'y a pas de doute que les gouvernements des Républiques américaines sont dans la nécessité ... comme mesure d'autoprotection de tenir fermement à ce que les eaux jusqu'à une distance raisonnable de leurs côtes restent indemnes de la commission d'actes d'hostilité ou de l'entreprise d'activités de belligérance de la part des nations engagées dans une guerre dans laquelle lesdits gouvernements ne sont pas impliqués ... »

103. En conséquence, la Déclaration portait : « 1° En tant que mesure d'autoprotection du continent, les Républiques américaines, aussi longtemps qu'elles maintiennent leur neutralité, sont fondées, comme par droit inhérent, à ce que les eaux adjacentes au continent américain qu'elles considèrent comme d'un intérêt primordial et d'une utilité directe dans leurs relations, demeurent libres de la commission de tout acte d'hostilité par une nation belligérante non américaine, que ces actes d'hostilité

soient tentés ou réalisés par voie terrestre, maritime ou aérienne. » La définition de ces eaux faisait ressortir une largeur de la zone variant de 50 milles à 300 milles et cela sur une longueur de plusieurs dizaines de milliers de kilomètres.

104. Ce n'est pas le lieu d'examiner les dispositions contenues dans les autres articles de la Déclaration et qui traitent des mesures à prendre pour en assurer l'observation. La note britannique du 13 octobre 1939 insista sur ce qu'il n'était aucunement question de faire de cette zone « une extension des eaux territoriales ». « Jadis beaucoup de prétentions extravagantes furent émises par les diverses nations quant à la limite de leurs eaux territoriales; mais, depuis ces jours lointains, ces prétentions ont été rigoureusement modifiées et il est maintenant reconnu généralement qu'aucune nation ne peut légitimement avoir la prétention d'étendre sa juridiction sur de larges étendues d'océan ou d'avoir le contrôle ou d'interrompre les mouvements des navires étrangers en haute mer. » La note de l'amirauté, après avoir rappelé la position que prit la Grande-Bretagne lors de la signature du *liquor treaty* anglo-américain de 1924, se termine sur l'affirmation que « la Grande-Bretagne, comme beaucoup d'autres pays, refuse depuis longtemps de reconnaître les prétentions qui tendraient à attribuer une trop grande largeur à la ceinture des eaux territoriales ».

105. Les faits — sous la forme surtout du combat du cuirassé allemand *Admiral Graf von Spee* contre les croiseurs britanniques *Ajax*, *Achilles*, *Exeter*, puis *Cumberland* — mirent à assez sérieuse épreuve la zone de sécurité américaine instituée par déclaration unilatérale. L'une des conséquences de ces événements fut la recommandation faite le 8 août 1941 par la Commission interaméricaine de neutralité de porter l'étendue des eaux territoriales à 12 milles à partir du rivage (une proposition originaire, faite par l'Uruguay, avait suggéré la distance de 25 milles).

106. La zone de sécurité établie à Panama en 1939 a été l'objet d'extensions nouvelles de la part de la Conférence interaméricaine pour le maintien de la paix et de la sécurité du continent américain tenue à Pétropolis-Rio-de-Janeiro du 5 août au 2 septembre 1947 : l'article 4 du traité d'assistance réciproque y a fait rentrer de vastes régions polaires, arctiques et antarctiques. Le Bulletin de l'Union panaméricaine du mois d'octobre 1947 (p. 558) a publié un croquis des limites de cette zone qui, au nord, englobe le Groenland et, au sud, va jusqu'au pôle sud.

107. La Déclaration de Panama a accru d'un précédent important le nombre des faits de pratique que, dès avant ce moment, on pouvait invoquer en faveur du droit pour les Etats riverains de prétendre écarter du voisinage de leurs côtes, au-delà de leur mer territoriale, les pavillons étrangers, lorsqu'ils pouvaient considérer leur sécurité comme menacée. Il est difficile encore cependant de penser que le droit international reconnaisse comme légitimes ces interdictions de navigation dans des zones étendues de haute mer à proximité des côtes : elles ne paraissent admissibles que dans des parages limités, pour des périodes limitées et jusqu'à des distances limitées des points qui paraissent requérir protection. La zone contiguë pour des intérêts de sécurité ne semble pas pouvoir être considérée comme une institution de droit international

dont l'Etat riverain puisse se prévaloir, au-delà de ses eaux territoriales, à l'encontre des pavillons étrangers, en dehors de leur assentiment.

Section IV. — Les pêcheries

1. — POSITION DES QUESTIONS

108. Les pêcheries constituent une matière d'une importance extrême et qui, à la différence des intérêts de douanes ou de sécurité, nous placent, en présence de problèmes dépassant le cadre des intérêts particuliers du seul Etat dont les eaux côtières sont considérées.

109. D'une part, les fonds de pêche situés en haute mer devant les côtes d'un Etat donné peuvent être, et sont en fait, fréquentés par des pêcheurs d'autres Etats. D'autre part, les conséquences des déprédations commises et des destructions exagérées en un lieu se feront sentir en plusieurs autres. Il y a donc en cette matière une véritable solidarité d'intérêts entre les Etats d'une même région et qui dépasse parfois ces simples régions.

110. Les ressources fournies par la pêche à l'alimentation humaine ne sauraient être négligées en un temps où les destructions inhérentes à la guerre ont été l'origine de pénuries si profondes et si durables et où il paraîtrait, d'après l'indication donnée par sir Cecil Hurst à la *Grotius Society* du 1^{er} décembre 1948, que le nombre des bouches à nourrir dans le monde s'accroît chaque jour de 65 000 unités. L'importance de la pêche pour la subsistance de l'humanité se tirerait déjà de ce seul fait que la Division des pêcheries constitue l'une des trois branches de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

111. Aucune question de droit international ne se pose en ce qui concerne la pêche dans la mer territoriale; il est certain que, dans la mer territoriale, la réglementation de la pêche appartient en principe (et par cette expression on réserve l'hypothèse de traités) au seul Etat riverain. Il est admis aussi que l'Etat riverain peut y réserver l'exercice de la pêche à ses seuls ressortissants et en exclure les pêcheurs étrangers.

112. Mais la difficulté commence si la largeur de la mer territoriale devant les côtes d'un pays donné apparaît comme insuffisante pour assurer l'efficacité de la réglementation établie par l'Etat riverain en vue de la conservation des fonds et s'il apparaît comme nécessaire à cet effet que la réglementation porte sur un espace plus large que celui des eaux territoriales.

2. — ZONE CONTIGUË OU EXTENSION DE LA MER TERRITORIALE

113. Deux solutions sont alors possibles : ou bien l'Etat riverain décide d'étendre sa mer territoriale et d'en reporter les limites à quelque distance vers le large; ou bien l'Etat riverain, sans étendre les limites de sa mer territoriale (c'est-à-dire de l'espace où il peut réserver la pêche à ses seuls nationaux et par suite exiger normalement de tous les pêcheurs l'observation des réglementations nécessaires) prétend, sur une certaine zone de haute mer contiguë à ses eaux territoriales, prendre des mesures applicables aux étrangers aussi bien qu'à ses nationaux,

en vue d'empêcher les déprédations et les pratiques diverses nuisibles à une conservation sagement étendue de la faune maritime. Cette seconde solution signifie que l'Etat riverain prétend projeter ses compétences étatiques sur la haute mer pour y établir, dans l'intérêt de la pêche, une réglementation s'imposant non seulement à ses ressortissants (ce qui est son droit évident en tous lieux de la haute mer) mais encore aux étrangers. En d'autres termes cette seconde solution comporte l'institution par l'Etat riverain d'une zone contiguë en matière de pêche.

114. Mais la question est précisément de savoir si le droit international admet les intérêts en matière de pêche sur la liste des intérêts qui justifient la création par l'Etat riverain, agissant par voie unilatérale, d'une zone contiguë. Si le droit international n'autorise pas la création d'une zone contiguë en matière de pêche par l'Etat riverain agissant unilatéralement, il faudra que, dans l'espace de haute mer considéré où la réglementation de la pêche sera jugée nécessaire par lui, l'Etat riverain parvienne à la conclusion d'une convention rendant obligatoire pour tous les pavillons prenant part à la pêche dans ces parages la réglementation posée. Il suffira que quelques Etats, voire un seul, si le nombre de ses pêcheurs dans ces parages est important, refusent de se lier par convention, pour que toute réglementation soit pratiquement inopérante. On voit par là l'intérêt de la zone contiguë en cette matière.

115. L'établissement par l'Etat riverain le plus intéressé de mesures applicables à *tous* — étrangers ou nationaux — dans l'intérêt de la conservation des fonds au-delà de la mer territoriale, constitue une mesure de protection objective des pêcheries. La création d'une zone contiguë en matière de pêcheries ne comporte nullement l'exclusivité de la pêche au profit des nationaux de l'Etat riverain : l'extension des limites d'exclusivité de la pêche au profit des nationaux de l'Etat riverain ne peut se réaliser que par l'extension des limites de la mer territoriale de l'Etat riverain.

116. Il semble certain que des raisons fortes — et qui le deviennent de plus en plus — militent en faveur de la reconnaissance par le droit international de l'institution de la zone contiguë en matière de pêche. La mer territoriale est un espace juridique et non pas un espace biologique. Si les limites de la mer territoriale sont fixées sans considération des conditions de vie et de reproduction des espèces, tout l'espace se trouvant au-delà des limites de la mer territoriale demeurera privé de la protection qu'il serait désirable d'apporter à ces espèces.

117. Or la pêche ne cesse de devenir plus dévastatrice. Les causes qui contribuent à lui imprimer ce caractère sont multiples : la propulsion mécanique a été substituée à la propulsion à la voile des bâtiments de pêche; les engins de pêche, jadis manœuvrés à bras, sont maintenant manœuvrés mécaniquement; les installations frigorifiques augmentent la durée du séjour à la mer des bâtiments pêcheurs; pour certaines pêches un bâtiment-usine, mettant à l'eau des chasseurs, reçoit le poisson que ceux-ci lui rapportent et le traite sans avoir à tenir compte des servitudes de la terre; les modes de vie des espèces, leurs migrations, les lieux où elles se rencontrent suivant les époques, la nature des fonds, la température de l'eau font l'objet de données très complètes; enfin, on a adapté à la

pêche des appareils dont les uns permettent le repérage des bancs de poisson (asdic), dont les autres mettent les bâtiments qui en sont munis à même de continuer à plein leur activité malgré des circonstances telles que la brume, qui jadis la suspendaient (radar). Il n'est pas surprenant que, dans ces conditions, l'inépuisabilité des richesses de la mer qui, jadis, semblait un dogme, du temps de Grotius et bien longtemps après lui, soit maintenant reléguée parmi les mythes.

118. Une réglementation protectrice des espèces maritimes comestibles est condamnée à demeurer vaine si elle est enfermée dans les limites de la mer territoriale. Mais les mêmes Etats qui ont concouru à l'institution d'organes dont les savantes recherches de biologie marine ont rendu possible la protection des espèces par la connaissance de leurs conditions de vie et, dès lors, par la connaissance des mesures appropriées à leur protection, paraissent sensibles aux objections que soulève l'application de ces mesures de protection.

119. Les critiques générales dirigées au nom du principe de la liberté de la mer traditionnellement entendue contre toute projection de compétence étatique par un Etat riverain au-delà des limites de sa mer territoriale, trouvent une audience particulière auprès des organisations corporatives des industries de pêche, assurées de l'appui des représentants de leur région dans les assemblées politiques. Les pouvoirs publics eux-mêmes prêtent une oreille bienveillante aux doléances de populations sympathiques et dans les rangs desquelles se recrutent les meilleurs éléments des équipages des forces navales.

120. Aussi n'est-il pas étonnant que les travaux de la Conférence de codification de La Haye de 1930 aient manifesté une tendance générale peu favorable à l'institution d'une zone contiguë en matière de pêche. Certains des Etats qui soutenaient la nécessité d'une protection des espèces maritimes comme indispensable, ne suggéraient pas l'institution d'une simple zone contiguë, c'est-à-dire l'attribution aux Etats riverains au-delà de leurs eaux territoriales d'une faculté de réglementation protectrice en haute mer et applicable à la fois à leurs nationaux et aux étrangers, mais bien l'*extension des eaux territoriales* de l'Etat riverain, ce qui entraînait l'exclusivité du droit de pêche au profit de leurs nationaux dans ces nouvelles limites (Gidel, *op. cit.*, vol. III, p. 469 et p. 465, note 1 *in fine*).

121. Il est difficile que, dans ces conditions, l'idée judiciaire en elle-même et conforme à l'intérêt général d'une protection des espèces marines dans les eaux proches des côtes fût accueillie, lorsqu'elle s'accompagnait d'une exclusion corrélatrice de tous les pêcheurs autres que ceux de l'Etat riverain dans une zone d'eaux *territoriales* largement accrue.

122. La Conférence de 1930 se borna, sur la proposition du délégué belge, M. Henri Rolin, à retenir « tout au moins sous forme de recommandation », « quitte plus tard à la transformer en convention », l'idée de confier aux Etats riverains la protection de la faune maritime, au-delà de la mer territoriale, dans la zone contiguë, — sans aller jusqu'à la réserve aux nationaux du droit de pêche dans cette zone, mais en reconnaissant à l'Etat riverain un certain droit de réglementation tendant à éviter un

épuisement de la faune qui aurait sa répercussion dans la mer territoriale (Procès-verbaux, 14^e séance, 5 avril 1930).

123. Au point de vue de leur politique juridique concernant les espaces maritimes au regard de la pêche, les Etats ayant une industrie de pêche développée se divisent en deux groupes : ceux dont les terrains de pêche sont au voisinage immédiat de leurs côtes : leur tendance est à l'extension maxima de leurs eaux territoriales; ceux dont les terrains de pêche sont au voisinage immédiat des côtes d'autres pays : leur tendance est à limiter au maximum l'étendue de la mer territoriale de l'Etat au voisinage immédiat des côtes duquel ils vont pêcher et à repousser de sa part toute projection de compétence au-delà de ses eaux territoriales.

124. Franco Florio (*Il mare territoriale e la sua delimitazione*, 1947, p. 91, note 3), cite le passage suivant qui figurerait à la page 71 de l'ouvrage de Stefan A. Riesenfeld (*Protection of Coastal Fisheries under International Law*, Washington, 1942, p. 289) (mais que je n'ai pas vu, sauf erreur, à l'endroit indiqué par Florio) : « *My former colleague, Mr. Böhmert, at the University of Kiel, spent all of his time to prove where the three mile zone could be claimed so that Germany could fish there, because Germany has a big trawling fleet.* » [On doit effectivement à cet auteur de très substantielles études intitulées : « Die isländische Fischereigrenze »; « die grönländische Fischereigrenze »; « die russische Fischereigrenze »; « die Spitzbergensche Fischereigrenze » parues dans la *Zeitschrift für Völkerrecht* de Josef Kohler, respectivement aux tomes XX (1936), p. 385-433, XXI (1937), p. 46-86 et *ibid.*, p. 441-496, XXIII (1939), p. 317-338, 449-482].

125. C'est surtout par la voie de traités que ces Etats dont les champs de pêche sont situés hors de leurs propres eaux, envisagent la solution des questions relatives à la pêche. Il semble qu'on trouve une manifestation de ces tendances dans le 3^e et le 7^e des conclusions du rapport fait à l'Institut de droit international en 1935 par sir John Fischer Williams et George Craffton Wilson. Le 3^e est ainsi conçu : « Les poissons de la haute mer sont internationaux dans leurs habitudes; ils ne respectent ni la souveraineté nationale ni les limites des eaux territoriales. Le problème de leur conservation est international et l'histoire de l'effort de l'homme dans ce but est celle d'un développement lent au début, mais devenant plus rapide au xx^e siècle, de l'action nationale à l'action internationale. La vie marine a été protégée d'abord par les lois nationales et ensuite aussi par des arrangements internationaux. »

126. Le 7^e laisse une impression assez mal définie. On ne sait s'il y faut voir une condamnation ou au contraire un éloge de l'agnosticisme en ces matières. Il se lit ainsi : « Les Etats, dans les mesures qu'ils ont prises — et ces mesures ont augmenté largement dans les années récentes tant pour leur nombre que pour leur importance — n'ont pas été préoccupés d'établir une base juridique de leurs actions. Les principes juridiques, s'il y en a eu, ont été implicites et pas expressément proclamés ou déclarés. Le droit ainsi est en train de se former; il n'est pas capable d'être formulé à priori. Il est possible que la solution complète du problème juridique doit être soumise aux développements ultérieurs, bien qu'on puisse regarder

quelques points comme ayant été déterminés et d'autres comme commençant à s'éclaircir. »

127. La répercussion qu'aurait eue sur les espaces disponibles pour la pêche une extension de la mer territoriale semble avoir joué un rôle prédominant dans l'échec que rencontra la démarche faite par les Pays-Bas en 1896. On sait que cette année-là, le Gouvernement néerlandais, s'appuyant sur les travaux de l'Institut de droit international en 1894 et ceux de l'International Law Association en 1895, adressa une note aux autres cabinets européens pour les pressentir sur l'opportunité de la conclusion d'une convention étendant à 6 milles pour tous les usages la largeur de la mer territoriale. La Russie appuya le projet et tous les autres Etats étaient disposés à le discuter. Mais le Gouvernement britannique s'y montra opposé. La réponse que fit le Secrétaire d'Etat au Foreign Office, le marquis de Salisbury, est bien connue : « Lorsque, dit le Ministre des Pays-Bas, je fis remarquer à lord Salisbury que la Grande-Bretagne, étant donné l'étendue de ses côtes et de ses pêcheries, avait intérêt plus qu'aucune autre nation à l'extension de ses eaux territoriales, il me répondit dans la manière enjouée qui lui était habituelle : « Mais, alors ! nous ne pourrions plus venir pêcher au voisinage de votre côte; or, si étendues que soient les nôtres, c'est sur les vôtres qu'on trouve le poisson. »

128. De cette réponse célèbre on pourrait rapprocher la remarque que fit le lord-chancelier, lord Loreburn, lors de la discussion devant la Chambre des lords de la loi « pour empêcher la mise à terre et la vente dans le Royaume-Uni des poissons pris dans des zones de pêche interdites avoisinant l'Ecosse et l'Irlande (9 Edw. VII, chap. 8) : « Je m'abstiendrai, dit-il, de dire quoi que ce soit au sujet de la limite des 3 milles... La plupart de nos meilleurs districts de pêche sont à l'intérieur de la limite des 10 milles des côtes de nos voisins. La question n'est pas seulement une question susceptible d'intéresser nos propres pêcheries dans les 10 milles de notre côte; mais elle est de savoir combien nombreux seront ceux de nos propres pêcheurs qui pourront être empêchés d'aller à leurs présents lieux de pêche situés dans les 10 milles d'une côte étrangère, si nous prétendons étendre notre juridiction au-delà de la limite de 3 milles. » (*Hansard*, Parl. Deb., H. of L., 5^e série, t. 2, p. 207, cité par Riesenfeld, *op. cit.*, p. 161.)

129. Quelques années après l'initiative des Pays-Bas, sir Thomas Barclay, en 1907, calculait que l'extension de la mer territoriale à 12 milles aurait pour résultat d'interdire aux pêcheurs anglais en Europe occidentale 135 000 milles carrés et, à 9 milles, 80 000 milles carrés. Il concluait que, la flotte de pêche britannique étant plus de sept fois plus importante que toutes les autres flottes de pêche réunies, il ne pouvait pas être question de considérer exclusivement les aspects juridiques du problème.

130. La Grande-Bretagne n'a ménagé depuis le début de ce siècle aucun effort pour éviter les extensions de leurs limites de pêche par un certain nombre d'Etats. Elle obtint du Danemark la Convention du 24 juin 1901 (Martens, N.R.G. 2^e série, t. 33, p. 268) qui limitait les droits exclusifs de pêche des ressortissants danois autour de l'Islande et des îles Féroé (Riesenfeld, *op. cit.*, p. 157); en 1902, elle persuada l'Islande de ne pas porter à 7 milles la limite de pêche exclusive des nationaux, jusque-là fixée

à 3 milles (*ibid.*, p. 157); bien que, en 1905, le Portugal eût saisi des chalutiers britanniques pêchant dans la limite des 6 milles — ils furent d'ailleurs relaxés — on vit cet Etat passer en 1909 une loi qui se borne à affirmer la juridiction portugaise seulement dans les 3 milles de la côte (*ibid.*, p. 157).

131. En 1913, la Russie présoviétique prépare un projet de loi comportant extension de la zone de pêche exclusive des nationaux russes à 12 milles et fermant la mer Blanche; ce projet est retiré la même année sur les protestations de la Grande-Bretagne; mais celle-ci n'avait pas fait d'objections à ce que la Russie étendît ses pêcheries du Pacifique à 12 milles par une loi du 29 mai/11 juin 1911 qui ne portait pas atteinte directement aux intérêts britanniques (*ibid.*, p. 162). Bien que la Russie soviétique eût étendu la zone des pêcheries septentrionales à 12 milles et fermé la mer Blanche, pour partie, par des mesures en date du 24 mai 1921, un *modus vivendi* fut, après des vicissitudes diverses, conclu entre l'URSS et la Grande-Bretagne le 22 mai 1930 (*Treaty Series*, n° 22, 1930, Cmd. 3583), confirmant la situation antérieure en accordant aux Britanniques le droit de pêcher en mer Blanche et dans les 12 milles des côtes de l'Arctique, sous réserve du respect des 3 milles (*ibid.*, p. 162).

132. Par ailleurs, divers auteurs [J. Bingham, *Report on the International Law of Pacific Coastal Fisheries*, Stanford Univ. Press (1938) p. 3, et Edwin Borchard, "Resources on the Continental Shelf", *A.J.I.L.*, vol. 40 (1946), p. 57] ont pu observer que l'opposition faite à l'extension du droit des Etats riverains au-delà de la limite de la mer territoriale fixée à sa mesure minimum de 3 milles, n'excluait pas nécessairement chez l'opposant la protection de la pêche exclusive de ses propres ressortissants au-delà de cette limite de 3 milles. Ils ont relevé que la manière de tracer la ligne de base de la mer territoriale dans certains parages, notamment dans les grandes baies, le recours à l'idée d'une quasi-prescription en ce qui concerne certaines pêcheries d'une nature spéciale pouvaient fournir le moyen d'empêcher que la règle invoquée à l'encontre des autres s'appliquât nécessairement aussi à ceux qui l'invoquaient.

3. — LES CONVENTIONS INTERNATIONALES ET LEUR INSUFFISANCE

133. Mais on doit admettre que, après que s'est maintenu pendant ces quelques 50 dernières années l'équilibre entre la tendance à l'extension par l'Etat riverain de ses compétences en matière de pêcheries au-delà de sa mer territoriale et les forces de résistance s'opposant à cette extension, cet équilibre se trouve aujourd'hui rompu en faveur de l'extension de la zone côtière de protection. Ce qui a décidé de cette solution, c'est la compréhension que l'on a fini par avoir de l'insuffisance du procédé des conventions internationales pour résoudre le problème de la conservation des pêcheries. Tout ce qui pourrait être obtenu de ce procédé semble l'avoir été : il s'est tenu à Londres en 1943, sur l'invitation du Gouvernement britannique, une conférence qui a adopté un projet de convention sur la police des pêcheries et les mesures de protection des poissons non adultes (Misc. n° 5, 1943, Cmd. 6496). Les Etats suivants participaient à la Conférence : Belgique, Canada, Danemark, Eire, Espagne,

France, Islande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Terre-Neuve. Le projet de convention tend à remplacer par une convention unique : la Convention franco-anglaise de 1839, la Convention de La Haye sur la pêche dans la mer du Nord de 1882, la Convention de 1901 sur les parages des Féroé et de l'Islande, la Convention du 23 mars 1937 sur le maillage des filets et les tailles à partir desquelles peuvent être capturées les diverses espèces.

134. Le procédé des conventions est à la merci des égoïsmes particuliers. Il suffit qu'un seul Etat dont les nationaux pratiquent les pêcheries considérées refuse de participer au système des accords pour que l'utilité de ceux-ci soit gravement entamée et puisse devenir nulle : la discipline et les sacrifices que les contractants s'imposent ne font qu'assurer aux non-contractants un bénéfice illégitime. L'exemple classique d'une situation de ce genre est fourni par l'attitude du Japon au lendemain de la sentence du Tribunal arbitral de Paris dans l'affaire des phoques à fourrure de la mer de Béring. L'affaire des pêcheries de saumon de l'Alaska, dans des conditions analogues à certains points de vue, a donné lieu à la Proclamation du président Truman sur les pêcheries du 28 septembre 1945.

4. — LA PROCLAMATION DU PRÉSIDENT TRUMAN SUR LES PÊCHERIES

135. On doit voir dans cette Proclamation le triomphe de l'idée que l'Etat riverain est fondé en droit à exercer au-delà même de ses eaux territoriales la protection nécessaire pour la conservation des pêcheries. La Proclamation du Président des Etats-Unis est dans la ligne des mesures américaines signalées plus haut dans le domaine des douanes et intérêts fiscaux et des mesures de sécurité. Elle constitue elle aussi une projection hardie de compétences de l'Etat riverain sur la haute mer; elle dégage de toute délimitation préfixe les zones où ces compétences pourront s'exercer; cet exercice aura lieu partout où besoin sera. Si l'on ne recule pas devant une formule osée, mais qui n'est pas inexacte, on dira que ce sont les poissons eux-mêmes qui détermineront l'étendue d'application dans l'espace des mesures nécessaires pour assurer l'exploitation rationnelle des pêcheries.

136. Il est curieux de constater que l'opinion générale semble n'avoir pas aperçu le lien existant entre la doctrine qui inspire la Proclamation du président Truman sur les pêcheries et la formule si chargée d'avenir que les représentants américains avaient employée dans l'affaire des phoques de Béring en disant que leur destruction sans frein en haute mer était « immorale », *contra bonos mores*. On s'est même donné beaucoup de mal aux Etats-Unis (J. Bingham, "The Continental Shelf and the Marginal Belt", *A.J.I.L.*, vol. 40, p. 173-178, spécialement p. 174; Edw. Borchard, art. cit., *ibid.*, p. 53-70, spécialement p. 63) pour écarter dans toute la mesure du possible l'effet de ce que l'on tenait — à tort — pour un précédent fâcheux.

137. En réalité, l'importance relative des deux ordres d'arguments jetés dans les débats de l'arbitrage de Béring, d'une part, le principe de la liberté de la haute mer conçu comme un dogme absolu et, d'autre part, les considérations faisant échec à ce principe pour sauver de la des-

truction certaines espèces, s'est graduellement inversée. Le principe de la liberté de la haute mer est apparu comme susceptible d'exceptions commandées par l'intérêt général dont les Etats riverains sont les représentants les plus qualifiés. Tour à tour plusieurs ordres de considérations ont été invoqués. A l'origine, les Etats ont fait valoir parfois leur droit d'autoprotection contre des activités susceptibles de provoquer l'extinction d'une industrie vitale pour leur économie, parfois l'existence à leur profit d'un certain droit de propriété sur les individus de l'espèce à protéger qui se trouverait ainsi rattachée par ses conditions biologiques aux eaux d'un Etat donné. Puis les Etats qui ont prétendu à cette extension de leur juridiction en haute mer pour empêcher une exploitation destructrice se sont placés au point de vue de l'intérêt général de la communauté internationale, se posant en quelque sorte en gérants d'affaires de cette communauté.

138. L'événement qui a porté au premier plan la nécessité de la protection en haute mer et provoqué le renversement des points de vue sur les rapports des deux ordres d'idées, liberté de la haute mer et compétences de l'Etat au-delà de ses eaux territoriales, a été les excès commis par les pêcheurs étrangers à l'égard des pêcheries de saumon de la baie de Bristol en Alaska, industrie d'une importance considérable pour l'économie américaine et de nombreux travailleurs américains, menacée par une concurrence illicite dans son principe (vu l'absence de comparaison entre les investissements effectués de part et d'autre) et dont les conséquences pouvaient aller jusqu'à la destruction totale de l'espèce.

139. On ne saurait d'ailleurs se dissimuler l'influence que les circonstances politiques internationales de l'époque ont pu avoir sur l'émission de la Proclamation du Président des Etats-Unis sur les pêcheries du 28 septembre 1945 réalisant en matière de protection des richesses vivantes de la mer, cette protection de compétence de l'Etat riverain, si vivement discutée auparavant et lui donnant dans l'espace une extension qui, un quart de siècle plus tôt, eût paru en contradiction avec les règles les plus certaines du droit international public de la mer.

140. La politique nouvelle annoncée par les Etats-Unis dans la *Proclamation by the President with respect to coastal fisheries in certain areas of the high seas* (28 septembre 1945) après « étude approfondie de la possibilité d'améliorer la base de la compétence pour les mesures de conservation et de coopération internationale dans ce domaine » comporte l'établissement de zones de conservation dans des aires de haute mer proches des côtes des Etats-Unis où des activités substantielles de pêche ont été ou peuvent être pratiquées et poursuivies par des nationaux américains, seuls ou par eux, et des ressortissants d'autres Etats. Si ce sont des nationaux des Etats-Unis seuls qui ont pratiqué ces pêcheries, le contrôle doit en être exercé par les Etats-Unis exclusivement. Si des ressortissants d'autres Etats y ont participé, il doit être pourvu au contrôle par voie d'accord entre les Etats-Unis et les autres Etats intéressés. La Proclamation concède des droits similaires de contrôle aux autres Etats riverains sous la condition de réciprocité dans la reconnaissance des intérêts de pêche pouvant appartenir aux ressortissants des Etats-Unis dans ces zones. La précision finale de la Proclamation doit être notée : le caractère d'espaces

de haute mer des zones de conservation établies et le droit d'en faire usage pour y naviguer librement et sans entraves ne sont en rien affectés par les mesures dont il s'agit.

141. Enfin, il est très important de remarquer, vu la date de la Proclamation sur les pêcheries, que les mesures prévues sont complètement indépendantes de la notion de *plateau continental* qui forme la base de l'autre Proclamation du même jour émise par le Président des Etats-Unis. Cependant, les deux Proclamations sont bien des sœurs jumelles par l'identité de leur substance juridique : si l'objet poursuivi est différent, si le critère de détermination de l'espace d'application n'est pas le même, il y a similitude complète dans le trait qui les qualifie : dans l'un et dans l'autre cas, sans prétendre aucunement à étendre ses eaux territoriales, l'Etat riverain procède à des projections de compétence sur des zones de haute mer proches de ses côtes.

142. Il est vraisemblable que la Proclamation sur les pêcheries n'a pas été prise sans que les Etats-Unis s'en soient préalablement entretenus avec les Etats voisins les plus intéressés et spécialement ceux avec qui ils étaient liés par des accords, tels que le Canada, pour la protection du flétan et du saumon du Pacifique, ou le Mexique, pour la protection du saumon *sockeye* ou du thon. L'absence d'aucune objection officielle à cette Proclamation semble le prouver. Dès ses premières lignes, la Proclamation constate le caractère « inadéquat » des arrangements actuels pour la protection et la conservation des ressources de pêche proches des côtes américaines. Cette appréciation ne saurait manquer d'influer sur l'allure des relations internationales en matière de pêche dans d'autres parties du monde : la base juridique des desiderata formulés par les experts dans ce domaine, en sera notablement affermie (Cf. J. W. Bingham, art. cit., p. 176-177).

5. — MESURES PRISES EN AMÉRIQUE LATINE

143. Mais, dès maintenant, on peut craindre que les mesures annoncées dans la Proclamation du Président des Etats-Unis ne subissent quelque infléchissement si l'on considère celles qui ont été prises dans les différents Etats de l'Amérique latine, et notamment les décrets ou proclamations émis par le Mexique (29 octobre 1945), par le Chili (23 juin 1947), par le Pérou (1^{er} août 1947), par le Costa-Rica (27 juillet 1948). On retrouvera plus loin ces mesures à propos du plateau continental auquel elles sont relatives. Remarquons tout de suite que, au point de vue de la technique législative, les Etats ibéro-américains ont bloqué en un seul texte, commun aux pêcheries et aux ressources naturelles, les dispositions que le président Truman a fait figurer dans deux proclamations distinctes. D'autres différences se remarquent au point de vue du fond. La Proclamation des Etats-Unis sur les pêcheries ne mentionne aucune distance fixée soit numériquement, soit à l'aide d'une donnée géographique. Les Proclamations ibéro-américaines procèdent autrement : le Mexique prend comme mesure de la protection de ses richesses maritimes vivantes le plateau continental défini par l'isobathe de 200 mètres; le Chili, le Pérou, le Costa-Rica établissent une zone de protection de 200 milles marins en dimension horizontale à partir du rivage, zone dont les limites peuvent être d'ailleurs changées à tout moment.

144. Enfin, et surtout une différence capitale existe entre les droits que les divers Etats déclarent revendiquer par des proclamations : dans les zones de conservation que les Etats-Unis se réservent d'établir en haute mer, les activités de pêche seront soumises à la « réglementation et au contrôle » des Etats-Unis. Les proclamations des autres Etats font tomber les zones dont ceux-ci établissent ou se réservent la délimitation, sous la « souveraineté » (*soberania*) de ces Etats : la liberté de la pêche et de la chasse pour les étrangers devient donc essentiellement précaire dans ces espaces qui, nous le verrons en dépit des déclarations relatives à la liberté de la haute mer, s'apparentent en réalité à des espaces de mer territoriale.

145. La différence est fondamentale entre la Proclamation nord-américaine sur les pêcheries et les textes latino-américains qui l'ont suivie. La Proclamation du président Truman sur les pêcheries s'abstient rigoureusement de faire mention d'aucune extension de souveraineté au-delà des eaux territoriales ou d'exclure aucune nationalité d'aucune pêcherie. Son objet est d'empêcher, par des moyens juridiques appropriés, le dépeuplement et la destruction des terrains de pêche internationaux (Chapman, *Department of State Bulletin*, janvier 1949). Des prétentions plus étendues ne seraient pas sans risques pour le droit de tous les pavillons à tirer de la haute mer les utilités qu'elle peut comporter sans que cet usage porte atteinte à l'existence même des richesses qu'elle contient.

CHAPITRE III. — LE PLATEAU CONTINENTAL

Section I. — Définition et notions géographiques

146. La projection des compétences de l'Etat riverain sur des espaces de haute mer au-delà de ses eaux territoriales est apparue sous un aspect nouveau, celui du contrôle des ressources naturelles avec la Proclamation du président Truman sur ce sujet, publiée le même jour que la Proclamation sur les pêcheries. La Proclamation sur les ressources naturelles ne doit pas seulement retenir l'attention par son objet; elle se sert, pour sa construction, d'une notion qui, déjà familière depuis longtemps aux géographes et aux océanographes, est devenue célèbre du jour au lendemain chez les juristes : la notion de plateau continental. Le président Truman a déclaré que « le Gouvernement des Etats-Unis regarde les ressources naturelles du sous-sol et du lit de la mer du plateau continental au-dessous de la haute-mer, mais avoisinant les côtes des Etats-Unis comme appartenant aux Etats-Unis et comme soumis à leur juridiction et à leur contrôle ».

147. Il n'avait jusque-là été question que épisodiquement dans le droit de la notion de plateau continental à propos de la protection des pêcheries et, plus rarement, à propos de certaines acquisitions de territoires. Aujourd'hui, la théorie du plateau continental dans le droit signifie la doctrine du contrôle des ressources naturelles des sols sous-marins et de leur sous-sol au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale. Mais, avant d'en faire la discussion dans ses applications juridiques, il ne sera pas inutile de dire ce qu'est le plateau continental et de rappeler quelques données océanographiques et technologiques indispensables à la compréhension du sujet.

148. Par plateau continental (nous l'écrivons désormais en abrégé PC), les géographes entendent l'espèce de socle sur lequel les continents semblent être posés dans les océans. Ils ont constaté en effet la présence, d'une manière très générale, le long des côtes, d'une sorte de plaine maritime qui s'étend de zéro jusqu'à sensiblement 200 mètres de profondeur. Cette plaine maritime s'abaissant vers la mer suivant une pente générale très douce, est le plateau continental, ou encore plate-forme continentale, parfois — mais plus rarement — seuil continental; en anglais : *shelf*; en espagnol : *plataforma*, *cornisa*, *socalo*; en allemand : *Sockel*.

149. Là où ce PC existe, c'est-à-dire sur la plus grande partie des marges continentales, on constate qu'à partir de 200 mètres environ, la pente, très douce, jusque-là, s'accroît en formant ce que les géographes appellent le « talus continental », qu'il vaudrait peut-être mieux, ainsi que le propose le professeur à la Sorbonne Jacques Bourcart (*Géographie du fond des mers, Etude du relief des océans*, Paris, Payot, 1949, p. 307, spécialement p. 60, p. 125) nommer « rebord océanique » et qui sépare le PC du domaine proprement océanique. Le PC est ainsi la « plate-forme peu inclinée au-delà de laquelle commence une chute rapide vers les grandes profondeurs » (*ibid.*, p. 125).

150. Pour que la notion de PC apparût, il fallait que la connaissance du relief des océans fût assez poussée pour permettre la constatation de la régularité du phénomène de la discontinuité séparant le domaine des terres et celui des mers. Il n'en a été ainsi que grâce au progrès du sondage, c'est-à-dire du procédé qui permet de déterminer le relief du fond des océans. Le sondage par écho, mis au point d'une manière complète vers 1920, a ouvert une nouvelle époque dans la technique du sondage et, du même coup, dans la connaissance du fond des mers.

151. La partie du fond des mers qui est au voisinage des côtes, la « marge continentale », est naturellement mieux connue que les régions océaniques lointaines. Elle l'est suffisamment pour que la connaissance que l'on en a, ait exercé une action sur le droit et donné naissance, non seulement à des considérations théoriques, mais à des manifestations juridiques positives. L'entrée dans le droit de la mer de la notion de PC est, probablement, la plus importante.

152. Cette pénétration dans le droit d'une notion empruntée à d'autres sciences pose une question délicate de définition. On ne saurait se dissimuler en effet que la définition des limites vers la mer du PC par la courbe bathymétrique de 200 mètres (qui est la courbe à cote ronde de la profondeur de 100 fathoms — ou brasses —, soit 182,90 mètres) n'est pas géographiquement satisfaisante. L'isobathe 200 n'est, comme le dit M. E. de Martonne, « qu'une approximation grossière de l'idée de PC » (*Géographie physique*, p. 252). L'adoption de ces cotes, celle de 200 mètres ou celle de 100 brasses, est essentiellement due à l'usage des cartes océanographiques qui, toutes, portent les courbes de — 100 et — 200 mètres, la teinte étant uniforme, dans celle de Monaco, entre 0 et 200 mètres (J. Bourcart, *op. cit.*, p. 60, p. 126). La définition satisfaisante au regard de la géographie et de l'océanographie de la limite vers la mer du PC devrait se faire par la cote du rebord; mais celle-ci est assez variable.

153. Il est admis par les océanographes autorisés (J. Bourcart, p. 127; VI. J. Novak, C 1. Francis Bœuf) que « dans bien des cas il y a non pas un, mais plusieurs plateaux continentaux ». « Du côté de l'océan... une brusque rupture de pente, le talus continental des océanographes, qu'il vaudrait mieux appeler rebord continental (ce qui n'indiquerait pas sa nature) sépare le PC du domaine proprement océanique. Il semble que l'on puisse retrouver deux autres de ces rebords, vers — 500 mètres et vers — 1 000 mètres, et qu'ils correspondent à deux autres plateaux à pente plus forte pourtant, plus déformés par les mouvements récents » (J. Bourcart, p. 60-61).

154. J. Bourcart, recherchant la définition « réelle » du PC, déclare (*ibid.*, p. 130) : « La seule définition précise du PC est de le limiter entre le rivage et la première rupture de pente importante — vers le large — *quelle qu'en soit la cote* (italique par nous). Mais « certains plateaux, comme les *bancs* de Terre-Neuve, sont limités par une rupture de pente bien au-dessus de la cote — 200 » (*ibid.*, p. 127). Et inversement. En anglais, c'est le terme *fall-off* qui répond à l'expression française « rupture de pente ».

155. D'autres définitions « réelles », d'une technicité plus accentuée et que, pour cette raison, il n'y a pas lieu de mentionner ici, ont été proposées du PC. (Voir Bourcart, *op. cit.*, p. 127-129.) Ces définitions « réelles » peuvent être plus satisfaisantes du point de vue de la science océanographique. Cependant, même de ce point de vue, l'accord n'est pas fait sur elles; certaines sont liées à des théories très particulières et, comme celle de Wegener, déjà discréditées. Celle qui s'attache à la première rupture de pente ne prévaut pas, même chez les océanographes, sur la notion pour ainsi dire vulgaire de l'isobathe de 200 mètres comme limite du PC.

156. Pour les juristes, il semble recommandable de s'attacher à cette notion vulgaire du PC. Bien qu'elle ne figure pas à proprement parler dans la Proclamation même du Président des Etats-Unis qui, malgré les antériorités que nous signalerons, demeure liée à l'idée d'introduction de la notion de PC dans le droit international, le communiqué officiel de presse publié en même temps que la Proclamation Truman (Press Release of September 28, 1945, 13, *Department of State Bulletin* 484) s'est référé à la définition courante du PC par l'isobathe de 100 brasses.

157. D'autres raisons puissantes militent en faveur de la détermination, aux fins juridiques, du PC à l'aide du critère des cent brasses ou de la cote ronde de 200 mètres pour 100 fathoms. Tout d'abord, cette détermination (réserve faite de l'écart entre unités anglo-saxonnes ou métriques, facilement résoluble) présente les caractères d'uniformité, de fixité et de certitude nécessaires à l'opération juridique. J. Bourcart (*op. cit.*, p. 60) peut dire du PC qu'il est la zone « qui limite le continent avec une si curieuse généralité ».

158. En second lieu, cette limite de 200 mètres qui est celle vers laquelle se produit d'une manière générale la rupture de pente d'où est issue la notion courante de PC, est celle aussi qui marque en profondeur la fin des conditions biologiques optimum pour la vie végétale comme pour la vie des espèces animales dont l'homme fait sa nourriture.

159. Enfin, si l'on se place au point de vue de l'exploitation industrielle du sol et du sous-sol de la mer, l'état actuel de la technique est bien éloigné encore de permettre l'utilisation des richesses naturelles situées à plus de 200 mètres de la surface de l'eau. Les juristes ont donc devant eux un certain temps au moins avant qu'il y ait intérêt à introduire, comme base de leurs considérations sur le PC, une notion, peut-être scientifiquement plus exacte du point de vue de l'océanographie que la notion reçue actuellement par cette science, mais à coup sûr sans utilité pour le moment dans le droit des espaces maritimes.

160. Laissant de côté l'indication des causes qui font du PC jusqu'à la profondeur de 200 mètres environ un milieu de vie intense, on se bornera à un rapide aperçu sur l'état de la technique concernant l'exploitation industrielle des ressources du sous-sol de la mer. Ces données feront comprendre l'intérêt que présente à cet égard, cette plaine maritime de faible profondeur située au voisinage immédiat des côtes.

161. C'est une pratique déjà ancienne que des mines aient été poussées *depuis la terre* jusque *sous* le sol de la mer pour y recueillir les substances minérales de ce sous-sol (charbon, comme les mines de Cornouaille et de Cumberland; fer, comme à Diélette dans le Cotentin; étain, comme à Sumatra; plus récemment pétrole, comme en diverses régions des Etats-Unis, du Mexique ou de la Caspienne). Mais c'est une acquisition récente de la technique pétrolière que des forages soient effectués *directement depuis des surfaces marines ou lacustres* pour capter les gisements d'huile se trouvant dans le sous-sol de la mer ou des lacs (comme celui de Maracaïbo, au Venezuela). Cette découverte a poussé au premier plan l'intérêt que présentent les richesses pétrolifères du PC. Cette zone peut désormais être attaquée de deux façons par le trépan, soit par des forages effectués depuis la terre, soit par des forages effectués en mer même.

162. En 1894, pour la première fois, du pétrole fut découvert dans le PC par le forage d'un puits à partir d'une plate-forme édifiée en eaux peu profondes devant la côte de Californie (Robert E. Hardwicke « The Tidelands and Oil » in the *Atlantic Monthly*, June 1949, vol. 183, No. 6, p. 21-26, spécialement, p. 22). R. Hardwicke mentionne que la « recherche des gisements sous-marins dans cette zone se trouva stimulée en 1927 par la découverte que le trépan, au lieu de forer tout droit, peut suivre une course oblique, de telle sorte qu'un point d'attaque convenablement choisi, sur le rivage ou près du rivage, permet de pénétrer dans une zone de production en eau profonde à une distance considérable de la côte » (p. 22). Ces méthodes de *directional drilling* avaient fait de la part des ingénieurs californiens, aux environs de 1935, l'objet de grands perfectionnements.

163. Les exploitations de gisements pétrolifères par forages en mer ne constituent plus dès maintenant une curiosité. Les philatélistes savent que la vignette postale de cinquante centavos actuellement en service en Argentine représente une installation de forage en mer avec la légende *Pozo petroleo en el mar*. Les entreprises spécialisées dans ce genre de travaux publient comme annonces dans les revues pétrolifères des photographies qui ont rendu familières ces installations. Elles s'effectuent

d'ores et déjà à de grandes distances des côtes : la Magnolia Petroleum Company a foré un puits dans le golfe du Mexique à 28 milles au large des côtes de la Louisiane. La *Pravda* du 7 juillet 1948 relate qu'une plate-forme d'une surface de 2.400 mètres carrés a été construite dans la Caspienne à la fin de 1947 et sert de lieu d'aboutissement à sept sondes, dont six en *directional drilling*. Il semble, d'après les succinctes informations données dans le journal *Le Monde* du 20 avril 1949 qu'une concession de recherches ait été accordée dans les eaux tunisiennes, entre la côte et les îles Kerkennah et Djerba.

164. Ces exploitations sous-marines qui, dès aujourd'hui, n'ont plus rien d'exceptionnel, ne feront que se multiplier grâce à la précision croissante des méthodes d'investigation des gisements. La technique d'exploitation des dépôts pétrolifères sous-marins est cependant loin d'être encore arrivée à la profondeur de 200 mètres (ou, pour 100 brasses, 182,90 mètres) qui marque la limite courante vers le large du PC. Elle progresse toutefois. Dans le *British Year Book of International Law* de 1946, F. A. Vallat (p. 335) admettait que le pétrole n'était pas alors exploitable à des profondeurs excédant 10 brasses (18 mètres environ). En 1949, Hardwicke écrit que les opérations de forage se font couramment par 60 pieds d'eau (18 mètres environ) et que les spécialistes prétendent qu'avant peu ils pourront opérer par 100 pieds de fond (environ 30 mètres). Dès maintenant des exploitations ont lieu par cette profondeur d'eau dans les eaux calmes du lac de Maracaïbo (Venezuela) où l'on n'a pas à redouter comme dans le golfe des ouragans soudains et violents où la vitesse du vent atteint parfois 160 kilomètres-heure, avec des vagues d'une trentaine de pieds (9 mètres environ) [art. cit., p. 23].

165. Dès 1918 un gisement pétrolifère avait été découvert dans le golfe du Mexique à une centaine de pieds de profondeur (environ 30 mètres) et à une quarantaine de milles de la côte. Le Département d'Etat des Etats-Unis fut sollicité par des Américains d'accorder l'autorisation de construire des installations pour exploiter ce gisement. Il n'accorda pas l'autorisation, mais n'éleva pas d'objections contre l'action des demandeurs à leurs risques et périls et en les laissant exposés aux protestations éventuelles des Etats étrangers (*Hackworth's Digest*, vol. II, chap. VIII, 202).

166. A l'heure actuelle (1949) 28 compagnies seraient intéressées dans les travaux de recherches et d'exploitation qui se poursuivent sur les côtes de la Louisiane et du Texas, sur une longueur d'une trentaine de milles. Onze champs pétrolifères distincts ont été déjà découverts devant la Louisiane et trois devant le Texas. R. Hardwicke, à l'intéressant article précité duquel ces détails sont empruntés, indique les sommes considérables engagées déjà pour ces exploitations et payées aux Etats côtiers : 33.940.000 dollars pour la location initiale des terrains. A cette somme il faut ajouter les rentes annuelles destinées à maintenir la location en vigueur jusqu'au commencement du forage. Ensuite, il y a lieu à versement des redevances (*royalties*) sur l'huile et les gaz extraits (habituellement 12,5 pour 100).

167. La délimitation des parcelles se fait par coordonnées astronomiques. Naturellement les opérations de

recherche des gisements, de forage et, s'il y a lieu, d'exploitation se heurtent à beaucoup de difficultés que ne comportent pas les opérations en terre ferme. R. Hardwicke (art. cit., p. 23) signale qu'une entreprise a construit une installation géante à double plate-forme sur 100 piles foncées dans le sol à 150 ou 200 pieds de profondeur (45 à 65 mètres) et capable de supporter une charge de 10 millions de livres. Le procédé le plus habituel est de se servir d'une petite plate-forme pour les instruments de forage, complétée par un chaland convenablement mouillé et ancré qui fait office de magasin, d'atelier de réparations et de *house boat* (art. cit. *ibid.*). Le procédé du forage dirigé (*directional drilling*) permet d'explorer une zone relativement étendue tout en se contentant d'une seule installation d'où partent les diverses sondes. Le trépan opère, au départ, à l'intérieur d'un tube de fort diamètre (20 pouces au minimum, environ 51 cm) qui est foncé jusqu'à 30 mètres au moins dans le sol de la mer. Les hommes employés au forage en mer (*ibid.*, p. 23) travaillent pendant 20 jours consécutifs et se reposent ensuite pendant 10 jours.

168. Des travaux de ce genre sont naturellement très coûteux. L'informateur autorisé qu'est Robert Hardwicke (il était *Chief Counsel for the Petroleum Administration for War*) s'exprime ainsi : « Une équipe sismographique (pour la détection des gisements) coûte plus de 1.000 dollars par jour; la moyenne journalière des frais de forage est de trois à 4.000 dollars; des plates-formes complètes de forage en eau profonde coûtent de 200.000 dollars à 2 millions de dollars. Indépendamment du coût de la plate-forme, la dépense pour forer un puits en eaux profondes jusqu'à 14.000 pieds (environ 450 mètres) est évaluée à 500.000 dollars environ. Une compagnie a dépensé un total d'environ 18 millions de dollars en frais de location de terrains, exploration, équipement et travaux jusqu'à la date du 1^{er} janvier 1949, sans aligner autre chose comme résultats que deux champs pétrolifères. On a estimé le montant des investissements de toutes les compagnies en travaux dans le golfe depuis le milieu de 1945 à plus de 100 millions de dollars. Comme contrepartie, on estime la production globale de pétrole tirée de sondes dans le golfe (en excluant le Creole Field découvert proche du rivage de la Louisiane en 1938) à 130.000 barils dont la valeur ne dépasse pas 300.000 dollars. Jusqu'au 1^{er} janvier 1949 on comptait un minimum de 16 sondes sèches au large de la Louisiane et de neuf sondes sèches au large du Texas. » (*Ibid.*, p. 23.)

169. Le rappel de ces quelques indications d'ordre géographique et technologique permet de passer désormais utilement aux aspects juridiques du PC.

Section II. — Sources juridiques de la notion du plateau continental

1. — CONSIDÉRATIONS GÉOPHYSIQUES ET DÉTERMINATION DE L'ÉTENDUE DES EAUX JURIDICTIONNELLES

170. Les premiers contacts de la notion du PC avec le droit ont eu lieu à propos des pêcheries. Mais son apparition dans ce domaine particulier des richesses de la mer a été assez discrète pour que la paternité de son introduction ait donné lieu à des incertitudes. C'est dans un autre domaine, celui de l'exploitation des ressources

minérales du sous-sol de la haute mer proche des côtes qu'il était réservé à la notion de PC de frapper l'opinion des juristes et de conquérir auprès d'eux la notoriété. Une date précise peut être assignée à cet événement : le 28 septembre 1945, jour où fut émise la Proclamation du président Truman intitulée officiellement (*White House Press Release*) : *Proclamation of the President with respect to the natural resources of the subsoil and seabed of the continental shelf*. La notion et l'expression de plateau continental sont expressément à la base des mesures d'application ordonnées par l'*Executive Order of the President* " *reserving and placing certain resources of the continental shelf under the control and jurisdiction of the Secretary of the Interior* ".

171. Par contre, on chercherait vainement la notion de PC dans l'autre Proclamation présidentielle du même jour *with respect to coastal fisheries in certain areas of the high seas* non plus que dans l'*Executive Order* rendu par le Président pour son application par l'établissement de *fishery conservation zones*. Ainsi les deux Proclamations du 28 septembre 1945 du Président des Etats-Unis et les *Executive Orders* y relatifs, tout en se référant également à des espaces maritimes appartenant les uns et les autres pour tout ou partie aux *high seas*, apparaissent comme fondés en droit sur des données techniques qui ne concordent pas, bien que les deux proclamations soient dirigées vers des buts de même catégorie juridique.

172. Chose curieuse : la conservation des pêcheries, matière qui avait été l'occasion des premiers contacts entre le PC et le droit, est traitée par le Président des Etats-Unis en 1945 sans aucune référence à la notion de PC, tandis que la question du contrôle et de l'exploitation des ressources du fond et du tréfonds de la mer au voisinage des côtes est construite par le Président sur l'idée de plateau continental dont sa proclamation contient une véritable théorie. Un si notable renversement dans le rôle joué par une même notion en l'espace de quelque trente années appellerait peut-être quelques réflexions sur le rôle des concepts dont il est fait usage en droit international pour appuyer ses règles et former leur modelé changeant.

173. La notion de PC dans son ancienne application à la protection des pêcheries d'espèces maritimes mobiles est remplacée par la notion des lieux de fixation de ces espèces (*homing habits of the fish*). La notion de PC sert désormais à justifier, dans des zones appartenant à la haute mer, l'exploitation par le pays riverain des richesses naturelles du sol et du sous-sol, spécialement en pétrole et autres minéraux.

174. A l'un et à l'autre des deux points de vue — pêcheries et ressources minérales — l'idée grotienne de liberté de la haute mer perd le caractère primordial qui, dans l'ensemble, lui avait été assez bien conservé jusqu'ici : la notion de PC qui lui avait été opposée en matière de protection des espèces a non seulement triomphé, mais a peut-être même été dépassée, puisque l'aire de cette protection, indépendante d'une délimitation territoriale préfixe, et libérée même de la sujétion de la notion de PC, est conditionnée par les seules habitudes de vie de ces espèces. Quant au contrôle et à la protection des ressources naturelles au voisinage des côtes l'idée de PC va servir à justifier des projections de compétence

étatique sur des zones de haute mer auxquelles la configuration géographique de la marge continentale assignera une limite dépassant de fort loin celle de la mer territoriale.

2. — PREMIÈRES APPARITIONS DANS LE DROIT

175. L'histoire juridique de la notion de PC constituerait une introduction appropriée à l'étude de la Proclamation du Président des Etats-Unis sur les richesses naturelles du sous-sol et du lit de la mer du PC. Ce n'est pas le lieu de la faire en détail. Au moins convient-il cependant de lui consacrer un rapide coup d'œil. C'est une idée sur laquelle, depuis fort longtemps, des théoriciens anciens ou modernes (Fra Paolo Sarpi en 1686; le capitaine, depuis amiral, Segundo R. Storni en 1922; M. Florio en 1947) [Cf. Saavedra Lamas, *Crise de la codification et doctrine argentine du droit international*, 1931, t. I, p. 260-264] et les gouvernements de certains pays (Conférence de codification de 1930 : réponse norvégienne à la demande d'informations du Comité préparatoire, Bases, vol. II, p. 30; réponse polonaise, *ibid.*, vol. II, p. 31; mémorandum de la délégation colombienne, 25 mars 1930) se sont rencontrés, que celle d'une fixation variable de la largeur des eaux juridictionnelles d'après les conditions particulières, géographiques et économiques, des pays considérés.

176. On a songé aussi de longue date à prendre directement des données hydrographiques comme expressions de ce que Valin appelait les « bornes naturelles du domaine de la mer ». C'est sur ce même plan de la géophysique que se meut la notion de plateau continental appliquée au traitement de questions juridiques. On la voit apparaître dès 1916, de deux côtés différents, en Espagne et en Russie en vue de l'extension ou des eaux juridictionnelles ou du territoire terrestre. En Espagne, au Congrès national de pêche, un océanographe réputé, Odon de Buen, insiste sur la nécessité d'un élargissement de la zone territoriale, de manière à lui faire englober la totalité du plateau continental; il justifie son opinion en faisant remarquer que le PC est la zone d'élection des principales espèces comestibles. La même année, le Gouvernement impérial russe émet, le 29 septembre, une déclaration par laquelle il revendique un certain nombre d'îles inhabitées au nord de la Sibérie, vu qu'elles forment « la continuation septentrionale du Plateau continental sibérien ». Cette même thèse devait être reprise par le Gouvernement de l'URSS dans un mémorandum du 4 novembre 1924 (textes dans Lakhtine, *Rights over the Arctic*, 1928, p. 43-45).

177. Depuis qu'elle a été lancée en 1916 par Odon de Buen pour la protection des pêcheries, l'idée est reprise constamment par ceux qui ont à traiter cette question : tel le professeur argentin José Leon Suarez, publiant en 1918 une série de conférences sous le titre *El Mar territorial y las industrias marítimas* où il développa le thème que c'est le plateau continental, la *meseta continental*, où se trouvent réunies les conditions de vie favorables aux espèces comestibles, qui doit déterminer la limite naturelle de la mer marginale; tel l'amiral portugais Almeida de Eça, délégué de son pays au septième Congrès international de pêche (Santander, 1921); telle la Commission portugaise permanente de droit international maritime

en 1926; tels les auteurs de propositions de lois au Congrès des Etats-Unis en 1937 et années suivantes et ayant pour objet l'extension par voie de législation, de la juridiction territoriale des Etats-Unis sur les eaux du Pacifique jusqu'à la limite du PC.

3. — LE TRAITÉ ANGLO-VÉNÉZUÉLIEN DU 26 FÉVRIER 1942

178. Le 26 février 1942 était signé entre la Grande-Bretagne et le Venezuela le Traité sur les aires sous-marines du golfe de Paria. Ce traité marque le tournant dans les deux utilisations successives de la notion de PC et l'apparition de son adaptation à l'exploitation des richesses minérales, alors qu'auparavant c'est vers la protection de la pêche qu'elle avait été dirigée. Cet instrument diplomatique tient son importance non seulement de la qualité des signataires, mais aussi du fait que les espaces auxquels il se réfère sont présumés riches en hydrocarbures et qu'ils sont tout entiers compris dans les plateaux continentaux des pays intéressés, enfin peut être et surtout de ce que cette notion de PC, tout en dominant cet accord qui n'a été possible que grâce à elle, est rigoureusement passée sous silence aussi bien dans le texte même du traité que dans celui des ordres exécutifs qui en ont procuré l'exécution. Le golfe de Paria est l'espace maritime long d'environ 70 milles et large d'environ 35 milles qui, ayant une ouverture très resserrée à chacune de ses extrémités (environ 6 milles et 10 milles respectivement) sépare le Venezuela de l'île de la Trinité.

179. Si l'on cherche à préciser la nature de l'opération juridique réalisée par le Traité anglo-vénézuélien du 26 février 1942 et les mesures consécutives, il faut voir en elle une annexion opérée par chacun des deux Etats intéressés, réalisée par les actes juridiques internes pertinents et portant sur des aires dont la délimitation avait fait l'objet d'un accord préalable et dont l'acquisition, à l'intérieur des limites et sous les modalités convenues, avait donné lieu à un engagement préalable de reconnaissance. Cette double et parallèle annexion, dont le Traité du 26 février 1942 a établi le programme, repose sur l'idée que le lit de la mer au-delà de la limite des eaux territoriales est une *res nullius* sur laquelle l'occupation permet d'acquérir la souveraineté.

180. Les objections qui pourraient être dirigées sur la base de l'idée de liberté de la haute mer contre une occupation de ce genre au-delà de la limite des eaux territoriales se trouvent prévenues et désarmées, dans toute la mesure où il ne s'agirait pas de considérations de pure théorie, par la configuration géographique des espaces objets du traité et par les précautions que les HPC se sont obligées à prendre dans l'exercice futur de leurs droits sur ces espaces. Cette obligation n'est prise qu'à l'égard du cocontractant (qui se trouve être le plus intéressé à cet égard); mais, en fait, elle bénéficie à tous autres et qui, précisément, auraient mauvaise grâce à se plaindre d'une situation que le pays le plus intéressé dans la question a estimé parfaitement acceptable. Au surplus les eaux dont il s'agit, resserrées entre le continent et une île, présentent des caractères assez spéciaux pour que les Etats riverains puissent revendiquer pour elles un régime dérogatoire à celui des espaces normaux de haute mer.

181. F. A. Vallat, dans une note parue sur ce traité au *British Year Book of International Law* [vol. XXIII (1946), spécialement p. 334] a bien dégagé la physiologie originale de l'affaire : « Le Traité du 26 février 1942 ne contient aucune revendication d'une partie ou de l'autre à l'égard d'Etats tiers sur les aires sous-marines dont il s'occupe. Chaque partie a simplement convenu de ne pas affirmer de prétention à la souveraineté ou au contrôle sur les parties des espaces sous-marins se trouvant dont il s'occupe. Chaque partie a simplement convenu de reconnaître les droits de souveraineté ou de contrôle qui avaient été légalement ou pourraient être légalement acquis par l'autre. Il est parfaitement clair toutefois qu'il était de l'intention des deux parties que chacune pût jouir des fruits des espaces en question à l'abri d'interférences de la part des autres Etats. En fait, il s'agit d'eaux étroites et il n'est pas vraisemblable que la jouissance d'aucune des deux parties soit jamais contestée, l'occupation du lit de la mer et du sous-sol de ces espaces étant praticable seulement pour le Royaume-Uni et le Venezuela. »

182. Ailleurs (*ibid.*, p. 336), F. A. Vallat, posant la question de la nature du droit de l'Etat riverain sur le lit de la mer et sur le sous-sol au-delà de la limite de ses eaux territoriales, s'exprime ainsi : « La réponse que l'on peut tirer des termes du Traité anglo-vénézuélien sur le golfe de Paria (26 février 1942) est que aucun droit légal à l'encontre des tiers n'est ni revendiqué ni acquis. Le droit de l'Etat revendiquant au-delà de sa mer territoriale comporte seulement un accord de restriction mutuelle avec le cocontractant, accord combiné avec un engagement de reconnaître la souveraineté ou le contrôle régulièrement acquis par l'autre partie. Le Traité est un fait dont les tiers auraient en pratique obligation de prendre acte, mais sans plus. On ne doit pas oublier toutefois que le Venezuela et le Royaume-Uni se sont proposé comme objectif l'annexion de leur part respective des aires sous-marines du golfe de Paria en conformité avec la répartition faite par le Traité. »

183. Tel est cet accord anglo-vénézuélien qui, sans faire aucune mention expresse du PC, présente néanmoins pour cette matière un extrême intérêt. Le précédent créé par cet accord se caractérise en ce qu'un arrangement à effet théoriquement bilatéral se résout dans l'utilisation industrielle privative de surfaces de haute mer, considérées par eux comme n'intéressant pas les tiers, moyennant certaines précautions prises par les contractants pour respecter, au moins en façade, l'utilisation par ces tiers de la surface et du volume des eaux de haute mer dont le sous-sol et le tréfonds se trouvent appropriés par les riverains.

184. Le traité du 26 février 1942 paraît être la vérification par excellence d'une hypothèse que formulait le Secrétaire d'Etat au Foreign Office George Canning dans une note en date du 25 février 1825 que l'on peut lire dans le tome II de l'ouvrage de H. A. Smith, *Great Britain and the Law of Nations*, p. 151, al. 1, 2 et 3 :

"The rule of law is clear and general and its obligation is admitted by all Nations.

"It is hazardous to shake such general prescriptive authority for any partial or temporary advantage.

"The only case in which it would not be utterly unsafe to do so would be one in which two Powers,

having an interest, exclusive of all third parties, in the point to be adjusted, should be able to adjust that point by mutual and equivalent concessions; a case in which the danger of the example of a deviation from established law, would be justified by some immediate advantage, so clearly and so equally affecting the subjects of both countries, that the Legislatures of both might willingly lend their aid to carry the compact into execution."

4. — LA PROCLAMATION TRUMAN ET LES PROCLAMATIONS IBÉRO-AMÉRICAINES

185. L'événement suivant dans l'histoire juridique du PC a lieu en Argentine où le décret n° 1386 du 24 janvier 1944 (*Boletín Oficial*, 17 mars) vient déclarer *zonas transitorias de reservas minerales* le PC argentin et la mer le surplombant. Il ouvre ainsi la voie au décret N. 14708 du 11 octobre 1946 qui, se référant à l'article 2 du décret précité n° 1386, proclamera que le plateau ou « socle continental » argentin et la mer au-dessus de ce PC (*mar epicontinental argentino*) sont soumis à la souveraineté de la République.

186. Mais, environ une année auparavant, le 28 septembre 1945, ont été émises les deux Proclamations Truman de cette date qu'il n'est pas excessif de considérer l'une et l'autre, quelles qu'aient été les antériorités déjà signalées et quels que puissent être dans l'avenir les développements des idées que ces deux Proclamations mettent en œuvre, comme devant faire époque dans le droit international des espaces maritimes.

187. La Proclamation concernant les ressources du sol et du sous-sol repose essentiellement sur la notion de PC. On laissera naturellement de côté d'une façon complète les aspects intérieurs américains, si importants qu'ils puissent être, de la question du PC des Etats-Unis. En se bornant aux aspects extérieurs, on remarquera d'une part qu'aucune protestation officielle n'a été formulée par aucun Etat; d'autre part, qu'une série de mesures ou analogues ou semblables ont été prises non seulement dans l'hémisphère américain, mais encore en divers autres lieux du monde.

188. L'absence de toute protestation officielle contre la Proclamation Truman laisse présumer que l'idée de l'exploitation par l'Etat riverain, même à l'extérieur de ses eaux territoriales, des ressources du sol et du sous-sol des espaces maritimes adjacents n'est pas de nature à heurter la conscience juridique générale. C'est à la même conclusion, plus fortement encore établie, que conduit la constatation des mesures législatives plus ou moins analogues prises dans de nombreux pays de situation géographique différente.

189. Les Proclamations ibéro-américaines présentent un trait commun. Tandis que le Président des Etats-Unis avait émis deux Proclamations, l'une sur les zones de conservation des pêcheries, l'autre sur les ressources naturelles du PC, les gouvernements de l'Amérique latine traitent les deux matières en un seul et même texte.

190. La Proclamation du Président du Mexique Avila Camacho du 20 octobre 1945 (*El Nacional*, Mexico, 30 octobre 1945) complétée par le décret du 25 février 1949 (*Diario Oficial*, 11 mars 1949) sans lier au PC la distance

de protection des pêcheries, englobe dans le territoire national le PC défini par l'isobathe de 200 mètres.

191. Le décret argentin du 11 octobre 1946 [*Boletín Oficial*, 5 décembre 1946; trad. angl. dans *A.J.I.L.*, vol. 41 (1947), supp. p. 11] contient une systématisation intéressante de la matière : il soumet la mer épicontinentale argentine et le PC argentin au pouvoir souverain de la nation, étant cependant précisé que la liberté de la navigation demeurera entière au profit des Etats tiers. On peut, par voie de raisonnement, admettre que, pour l'Argentine, le PC est défini par l'isobathe de 200 mètres.

192. Les Proclamations du Chili (décret du 23 juin 1947, *El Mercurio de Santiago*, 29 juin 1947), du Pérou (*Decreto supremo* du 1^{er} août 1947, n° 781, *El Peruano*, *Diario Oficial*, 11 août 1947) (*El Comercio*, Lima, 11 août 1947) (*Revista Peruana de derecho internacional*, vol. 7, p. 301) et de Costa-Rica (décret du 27 juillet 1948, n° 116, *Gaceta*, Costa-Rica, 29 juillet 1948; décret du 2 novembre 1949; n° 803, *ibid.*, 5 novembre 1949) sont d'un type différent des Proclamations du président Truman et de celles du Mexique et de l'Argentine. Dans les textes antérieurs, il n'était parlé que du PC et ce terme était entendu dans le sens déterminé par une définition bathymétrique. Au contraire, les Proclamations chilienne, péruvienne et costa-ricienne font usage de deux notions distinctes : d'une part celle du PC; d'autre part celle d'une distance de 200 milles marins, projetée sur la surface des eaux à partir de chaque point du rivage national, continental ou insulaire. De plus, la notion de PC que ces Proclamations mettent en œuvre est exclusivement morphologique et ne lie pas la rupture de pente à une profondeur déterminée (celle de 100 fathoms ou celle de 200 mètres, comme le faisaient la Proclamation Truman et les Proclamations mexicaine — explicitement — et argentine — implicitement). La délimitation faite à l'aide de la ligne mathématique des 200 milles marins des côtes continentales ou insulaires est une délimitation susceptible d'être modifiée à tout instant suivant les besoins de la nation, besoins que chaque Etat se réserve d'apprécier. Dans la Proclamation costa-ricienne, il est plus clairement indiqué, que dans les deux autres, que l'institution de cette zone de 200 milles répond à une volonté de protéger les espèces marines, dans toute l'étendue nécessaire, par la réglementation de la pêche et de la chasse.

193. Les droits revendiqués sont désignés comme des droits de « souveraineté », aussi bien en ce qui concerne le PC qu'en ce qui concerne les mers adjacentes aux côtes continentales et insulaires du territoire national. Enfin, les Proclamations se réfèrent dans leurs « attendus » aux mesures prises antérieurement par d'autres Etats pour y trouver la preuve d'une pratique internationale faisant déjà règle en matière de PC et de mer épicontinentale comme en matière d'eaux adjacentes. La Proclamation costa-ricienne déclare que « le consensus international proclame et reconnaît à chaque pays le droit inaliénable de considérer comme partie du territoire national toute l'étendue de la mer épicontinentale et le socle continental adjacents ». La Proclamation chilienne avait usé déjà de cette même expression de *consenso internacional*.

194. La situation de Cuba est assez particulière. Dès novembre 1945, une proposition a été introduite par le sénateur Rogelio Diaz Pardo devant le Congrès, tendant

à l'amendement de l'article 3 de la Constitution par inclusion dans le territoire national des « plateaux insulaires... jusqu'aux points où la profondeur est de 200 brasses », c'est-à-dire la double environ de la profondeur prise pour base de la définition courante du PC. Le droit revendiqué serait un droit de souveraineté portant sur le sol, le sous-sol et les eaux du PC, désormais compris dans les limites du territoire. Mais la proposition n'a pas abouti à l'heure actuelle et il n'est pas sûr qu'elle aboutisse : elle s'est heurtée en effet à certaines résistances dont on trouve l'écho dans un article du Dr Gustavo Gutierrez, vice-président de la Société cubaine de droit international (dans t. LIV, n° 107, septembre 1948, de la *Revista de derecho internacional*, La Havane) reproduisant le rapport présenté par lui à cette société sur l'opportunité de la proposition Rogelio Diaz Pardo. L'opposition qui s'est manifestée à cette proposition tient avant tout, semble-t-il, à la crainte que la mesure cubaine n'empêche les pêcheurs cubains d'accéder aux pêcheries qui se trouvent au large des côtes de la Floride et du Mexique, alors qu'eux-mêmes ne retireraient que peu de bénéfices de l'exclusion des pêcheurs étrangers du PC cubain qui est de dimensions très réduites. C'est essentiellement sous l'angle des industries de la pêche que la question du PC paraît, pour le moment du moins, se présenter à Cuba.

195. Il convient de signaler encore, dans le relevé des faits intéressant le PC dans l'hémisphère américain, deux ordres en conseil britanniques du 26 novembre 1948, n° 2574 et 2575, concernant la Jamaïque et les îles Bahama : ils portent extension du territoire de ces colonies jusqu'aux limites, du PC formant le sol de la mer qui leur est adjacente (*Parliamentary Debates, Hansard's*, 17 décembre 1948).

5. — LE MOUVEMENT LÉGISLATIF AU MOYEN-ORIENT

196. Le mouvement a gagné d'autres régions du monde; il y revêt une importance déjà considérable et par le nombre des pays où des mesures ont été prises par la richesse en gisements pétrolières des espaces dont il s'agit. L'Iran, puis l'Arabie Saoudite ont légiféré sur la matière, 19 mai et 28 mai 1949 (*A.J.I.L.*, vol. 43, 1949, p. 530, Supp., p. 154, 156). Leur exemple a été suivi par d'autres entités politiques du golfe Persique dont les territoires renferment d'importants champs de pétrole déjà en exploitation : sultanat de Bahrein, 5 juin 1949; sultanat de Koweït, 12 juin 1949; puis les six sultanats de la côte des Pirates : Abu Dhabi, 10 juin; Dubaï, 14 juin; Sharjah, 16 juin; Ajman, 20 juin; Umm al Qaiwain, 20 juin et Ras al Khaïmah, date non précisée (voir R. Young, "Further claims to areas beneath the high seas", *A.J.I.L.*, vol. 43, 1949, p. 790-792).

197. En ce qui concerne l'Iran, un projet de loi approuvé par le Conseil des ministres a été déposé devant le Parlement (*Madjis*) le 19 mai 1949. Ce texte n'apporte aucun changement à la législation existante relative aux eaux territoriales et résultant de la loi du 24 Tir 1313 (15 juillet 1934) : les eaux territoriales ont une largeur de 6 milles à compter de la laisse de basse-mer et « toutes les parties situées dans cet espace au-dessous et au-dessus du lit de la mer appartiennent à l'Iran » (art. 1^{er}). En outre, au-delà de la zone des eaux territoriales, il existe une seconde zone dite zone de surveillance et d'une largeur

également de 6 milles marins. Cette législation antérieure n'est touchée en rien et est au contraire expressément confirmée par les nouvelles dispositions en vertu desquelles l'Iran proclame et sauvegarde ses droits sur ses richesses souterraines au-delà de la limite de ses eaux territoriales. Le texte soumis au Parlement est étroitement apparenté à la Proclamation du Président des Etats-Unis. Il n'est pas donné de définition expresse du PC; mais il est vraisemblable, du fait de l'étroite analogie avec la Proclamation Truman, que c'est en Iran également l'isobathe de 100 brasses (182,90 mètres) qui est pris en considération. Le golfe Persique a en tous ces points, jusqu'à la limite approximative du golfe d'Oman et du détroit d'Ormuz, une profondeur inférieure à cent brasses.

198. L'Arabie Saoudite a pris, le 28 mai 1949 (1^{er} chaban de l'an 1368 de l'Hégire), un décret 6/4/5-3711, relatif à la « délimitation des eaux territoriales du Royaume » et une « Proclamation concernant la politique du Royaume d'Arabie Saoudite en ce qui concerne le sous-sol et le lit de la mer des espaces du golfe Persique voisins des côtes du Royaume d'Arabie Saoudite ». (La traduction anglaise figure dans *A.J.I.L.*, vol. 43, 1949, doc., p. 154-157.) La législation sur les eaux « côtières » (*coastal sea*) est très analogue à la législation iranienne sur la même matière. La Proclamation royale sur le lit et le sous-sol de la mer a été visiblement influencée elle aussi par la Proclamation Truman; elle n'en diffère que sur un point : l'expression de PC ou toute autre équivalente ne figure nulle part dans le texte saoudite. Si ce n'était la limitation nécessaire apportée en fait par la présence de la rive opposée du golfe Persique aux prétentions dont la Proclamation saoudite pourrait être la base, on serait tenté de considérer que cette Proclamation donne naissance à un type de revendications tendant pour ainsi dire vers l'infini. On voit quelle notable transformation ici encore, comme en Amérique latine, a subie la conception originaire rendue célèbre par l'initiative du président Truman du 28 septembre 1945.

6. — LE PLATEAU CONTINENTAL ET LES ASSOCIATIONS JURIDIQUES

199. En présence d'une expansion législative aussi abondante, la doctrine ne pouvait demeurer indifférente à la notion de PC. Dès le mois de juin 1948, un juriste néerlandais, le jonkheer P. R. Feith, rédigeait pour la Conférence de l'International Law Association qui devait se tenir à Bruxelles au début de septembre de la même année, un rapport intitulé *Rights to the sea bed and its subsoil* avec, en sous-titre, *The importance of the continental shelf theory for the exploitation of submarine regions*. La question a été mise à l'ordre du jour de l'ILA pour sa session de Copenhague, à la fin d'août 1950.

200. L'Institut de droit international, dans sa session tenue également à Bruxelles fin juillet 1948, a décidé, sur la proposition de sir Cecil Hurst, à la séance du 2 août, de mettre à l'étude la question du « droit de l'Etat de contrôler le sous-sol de la mer en dehors des eaux territoriales » (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1948, p. 131; *ibid.*, p. 348).

201. La troisième Conférence internationale des juristes, qui se tiendra à Londres, sous les auspices de l'International Bar Association, du 19 au 26 juillet 1950, a inscrit

à son ordre du jour, en marquant son intention de la discuter du point de vue des Etats de l'hémisphère occidental, la question suivante : « Caractère et étendue des droits prétendus ou exercés par les Etats sur leurs eaux adjacentes et le sous-sol s'y rattachant ».

Section III. — Exposé et justification de la doctrine juridique du plateau continental dans la Proclamation Truman

1. — MOTIFS ÉNONCÉS PAR LA PROCLAMATION TRUMAN

202. Comment donc l'introduction de la notion de PC dans le droit peut-elle être étayée et justifiée pour en déduire un droit de contrôle au profit de l'Etat riverain sur le sol et le sous-sol de la mer faisant partie du plateau continental au-delà de la limite des eaux territoriales ?

203. Les divers documents législatifs intervenus en Amérique et dans le Moyen-Orient après la Proclamation du Président des Etats-Unis, tout en dépassant pour un certain nombre les revendications nord-américaines, n'ajoutent rien à ce document initial comme argumentation et motifs à l'appui. Au fur et à mesure qu'ils sont émis, ils se réfèrent à un consensus, à une coutume qui serait déjà formée (en quoi ces Proclamations s'avancent peut-être un peu trop vite). C'est la mémorable Proclamation du 28 septembre 1945 qui fournit les cadres de la doctrine du PC. Il convient, par suite, d'examiner avec quelque détail son énoncé et ses justifications. On pourra rapprocher avec intérêt de la Proclamation du Président des Etats-Unis la substance d'un article qui avait été publié quelque 15 années auparavant par Miguel Ruelas, dans la *Revista de derecho internacional*, La Havane, 1930, t. XVII, janvier-juin, p. 129-137.

204. Le premier considérant invoqué par le Président des Etats-Unis est tiré des « nécessités en présence desquelles se trouve le monde entier d'obtenir des ressources nouvelles en pétrole et autres substances minérales ». Cet argument trouve aisément l'audience de l'opinion publique universelle.

205. Le deuxième considérant constate deux faits : l'un est que les experts sont d'avis que des ressources en pétrole et autres substances minérales existent en de nombreuses parties du PC au devant des côtes des Etats-Unis; l'autre est que les progrès de la technique moderne permettent d'ores et déjà ou permettront à bref délai l'utilisation pratique de ces ressources. Notons que le PC est mentionné, sans que l'expression soit définie dans la Proclamation elle-même non plus que dans l'ordre exécutif, mais seulement dans le communiqué de presse : la notion adoptée est la notion courante, celle qui est définie à l'aide de l'isobathe de 100 fathoms (182,90 mètres) correspondant à l'isobathe de 200 mètres en usage dans les pays de système métrique.

206. Avec le considérant trois il est proclamé qu'« une juridiction reconnue sur ces ressources s'impose dans l'intérêt de leur conservation et de leur exploitation prudente, au fur et à mesure que l'exploitation en sera entreprise ». Il ne manque pas de bonnes raisons en faveur de cette proposition : la juridiction est, en toutes matières, la condition de l'ordre, ce but essentiel du droit; le gaspil-

lage de ressources précieuses doit être évité; les conflits susceptibles de se produire entre exploitants doivent être ou prévenus ou réglés; les particuliers qui se tournent vers l'exploitation de ces ressources doivent savoir sous quelle juridiction se trouvent les lieux qui sollicitent leur activité.

207. On entre vraiment dans la construction juridique de la notion de PC avec le considérant quatre. Ce considérant formule comme « raisonnable et juste » le point de vue affirmé par les Etats-Unis que l'exercice de la juridiction sur les ressources naturelles du sous-sol et du lit de la mer du PC appartient à la nation à laquelle ce plateau est attaché. Puis il en présente quatre justifications. Examinons d'abord ces quatre motifs invoqués à l'appui du caractère « raisonnable et juste » de la « juridiction » de l'Etat riverain. Nous pourrions mieux pénétrer ensuite la portée des droits revendiqués par les Etats-Unis sur le PC attaché à ses côtes.

208. Le premier motif est que « l'effectivité des mesures tendant à l'utilisation ou à la conservation de ces ressources est liée à la coopération et à la protection susceptibles de s'exercer depuis le rivage ». Il n'y a rien là qui soit spécifiquement propre à l'idée de PC. C'est le vieux thème sur lequel se sont appuyées, dès les temps les plus anciens, toutes les revendications de droit sur les eaux adjacentes, thème comportant à la fois la notion de devoirs à la charge de l'Etat riverain (faire régner l'ordre au profit de tous au voisinage de ses côtes) et la notion de droits particuliers à son profit, ces droits étant envisagés comme la condition et la contrepartie de ces devoirs. La seule adjonction à ce vieux thème est l'idée de coopération se superposant aux aspects plus spécialement régaliens et de commandement que comportait originellement d'une manière exclusive la « puissance exercée sur la mer depuis la terre ».

209. C'est dans le même ordre d'idées traditionnelles liées au rayonnement de la puissance de l'Etat riverain sur la mer adjacente que gravite le quatrième motif invoqué par la Proclamation Truman à l'appui des droits de « juridiction » de l'Etat sur les espaces maritimes au-delà de sa mer territoriale : ce quatrième motif est tiré de la notion de sécurité. Cette sécurité risque d'être compromise par les activités que comporterait nécessairement l'exploitation des ressources sises dans son PC. Le régime de la mer territoriale lui donne normalement cette sécurité. Mais dès l'instant où le PC — dépassant d'une étendue variable, mais souvent très importante, la zone de la mer territoriale — doit, dans l'intérêt du monde entier (considérant un), être le théâtre d'opérations d'exploitation intense, la sécurité de l'Etat riverain n'est plus assurée, à moins qu'on ne lui attribue, dans les limites de ce PC, les compétences nécessaires pour la garantir. Comme le déclare le quatrième motif, le « soin de sa propre protection oblige le pays riverain à pratiquer une étroite surveillance sur les activités exercées devant ses côtes qui sont de la nature impliquée nécessairement pour l'utilisation de ces ressources ».

210. Les motifs deuxième et troisième invoqués par la Proclamation Truman à l'appui du caractère « raisonnable et juste » de la juridiction de l'Etat riverain sur les ressources du sous-sol et du lit de la mer du PC attaché ramènent vers des considérations du domaine de la géographie et de l'océanographie. Dans quelle mesure ces

considérations sont-elles de nature à fournir des justifications à l'idée que la Proclamation prétend en déduire ?

211. Le motif deuxième se lit comme suit : « Le PC peut être regardé comme une extension de la masse terrestre du pays riverain et ainsi comme en faisant partie naturellement ». Quant au motif troisième il est ainsi conçu : « ces ressources constituent fréquemment une extension vers la mer de gisements ou de dépôts se trouvant à l'intérieur du territoire ». Cette constatation d'expérience ne requiert aucun développement spécial. C'est sur le motif deuxième que l'attention doit se concentrer.

2. — RELATION ENTRE LE PLATEAU CONTINENTAL ET LA MASSE TERRESTRE DE L'ÉTAT RIVERAIN

212. L'origine du plateau continental est une question pleine d'intérêt au point de vue géologique; le juriste a l'obligation de se renseigner sur les discussions que cette question a provoquées et continue à provoquer, dans la mesure où des indications autorisées fournissent des arguments pour ou contre l'appartenance du PC à l'Etat riverain.

213. Le précieux et très récent ouvrage de M. Jacques Bourcart, Professeur à la Sorbonne, sur la *Géographie du fond des mers, Etude du relief des océans* (Paris, Payot, 1949, p. 307), indique que de « grands efforts ont été faits pour interpréter « une forme aussi constante et aussi curieuse que le PC » et il mentionne quatre théories produites à cet effet : 1° l'abrasion marine (p. 133-134); 2° la sédimentation marine (p. 134-139); 3° la théorie de Wegener (p. 139-142); 4° la théorie de la transgression de la mer sur une surface antérieurement continentale (p. 142-146).

214. L'abrasion marine ne suffit pas, dit l'auteur, à expliquer la formation du PC contrairement à l'opinion soutenue par quelques géologues (p. 134). L'inexactitude de cette théorie de l'abrasion marine sur la formation du PC ne dispense pas de rechercher en quelques mots ce que pourrait en tirer l'idée d'appartenance du PC au pays auquel le plateau est attaché. La catégorie juridique qui se présente aussitôt à l'esprit est celle de la *restitutio in integrum*, du rétablissement d'un état de choses altéré. La plate-forme d'abrasion marine que représente le PC reviendrait au continent parce qu'elle lui a jadis appartenu avant l'érosion et le modelé en table que lui a donné l'action continue de la mer. Rétroactivement, on concevrait le territoire du pays riverain tel qu'il a pu être dans un passé plus ou moins reculé et on le reconstituerait au profit de cet Etat : il retrouverait ainsi, mais submergé, le territoire qui jadis était sien et, naturellement, il le retrouverait jusqu'au tréfonds, avec le lit et le sous-sol de la mer. Nous reverrons cette même construction juridique comme liée à une autre théorie sur l'origine géographique du PC, celle des transgressions marines.

215. C'est au contraire vers la catégorie juridique de l'accession, exactement inverse de celle de la *restitutio in integrum* que nous conduit la seconde théorie géographique sur l'origine du PC, celle de la sédimentation. L'une disait : arrachement; l'autre dit : apport. Et non seulement apports de l'extérieur ou de n'importe quelle autre source étrangère, mais apports provenant surtout du pays même auquel le PC est attaché.

216. Le professeur Bourcart ne donne pas son approbation à cette théorie qui fut surtout défendue par Murray et ses continuateurs anglais. Supposons cependant que cette théorie de l'origine du PC par sédimentation soit fondée et plaçons-nous au point de vue juridique correspondant. C'est aux notions en droit international d'*accession* (ou d'*accretion*, mot équivalent préféré par les auteurs de langue anglaise) qu'il faudrait à première vue rattacher cette théorie.

217. On sait en quoi consiste l'accession ou accretion : « L'accession consiste dans l'augmentation apportée à un territoire par un fait physique. Ce fait physique est d'ordinaire l'œuvre de la nature; mais il peut être le produit du travail de l'homme; il existe ainsi une accession naturelle et une accession artificielle. » (Fauchille, t. I, II^e partie, n° 533, p. 670.) *Accretion is the name for the increase of land through new formations* (Lauterpacht, *Oppenheim's International Law*, 7^e éd., vol. I, 229, p. 515). "It is a customary rule of the Law of Nations that enlargement of territory, if any, created through new formations, takes place ipso facto by the accretion without the State concerned taking any special step for the purpose of extending its territory. Accretion must, therefore, be considered as a mode of acquiring territory." (*Ibid.*)

218. Si l'on examine la classique accession ou accretion en fonction de la notion de PC et de l'hypothèse où l'accession jouerait un rôle dans la formation du PC, on constate que la matière comporte désormais un élément complètement nouveau. L'accession ou accretion est un phénomène qui se caractérise dans le droit classique par l'émission de nouvelles terres, par leur apparition au-dessus de la surface des eaux. Jusqu'à cette émergence qui doit être en principe permanente (sous réserve de l'hypothèse de la formation de bancs ou *shoals* à prendre éventuellement en considération pour la délimitation des eaux territoriales), les atterrissements ne réalisent pas un cas d'accession ou d'accrétion et ne bénéficient pas au territoire principal. Le cas du PC pose une hypothèse absolument différente : il s'agit de savoir si et à quelles conditions une aire maritime submergée attachée au territoire de l'Etat peut être considérée comme faisant partie de ce territoire.

219. Ruelas, adoptant la théorie de l'origine du PC par sédimentation, répond affirmativement à la question : il lui semble logique que l'Etat riverain retrouve sous forme d'extension de territoire maritime ce qui aurait été enlevé à son territoire terrestre; c'est par une « loi naturelle » que le PC appartient à cet Etat (art. cit., p. 130).

220. Le jonkheer P. R. Feith a fait appel à l'idée d'accession ou d'accrétion à propos du PC dans des conditions qui ne laissent pas d'encourir certaines objections. Il cite d'abord un passage emprunté au traité classique d'Oppenheim-Lauterpacht (6^e éd., par. 229-231) aux termes duquel tout Etat peut établir des formations artificielles aussi loin qu'il veut dans la mer au-delà de la laisse de basse mer et réaliser par là un gain considérable en terrain et également en territoire, étant donné que la ceinture des eaux territoriales qui a une largeur minimum de 3 milles doit être alors mesurée depuis le rivage qui a subi une extension. Le jonkheer Feith continue ainsi : « Du point de vue du droit international, il n'y a pas d'objection à la création de digues sur le PC par l'Etat

riverain et à la transformation en polders à l'aide de ce procédé de la totalité du PC adjacent. Si, par suite d'un cataclysme affectant le sol maritime ou par suite d'un tremblement de terre (*a seaquake or an earthquake*), le PC venait à émerger, pourrait-il alors appartenir à un pays autre que l'Etat riverain ? La théorie du PC apparaît comme dispensant d'une grande quantité de travaux en matière de construction de digues ou de production de tremblements de terre artificiels, en reconnaissant simplement et une fois pour toutes, que l'Etat riverain peut, sans avoir à faire de démarches spéciales, affirmer ses droits sur le PC attenant à ses côtes. »

221. Mais d'une part l'auteur semble avoir perdu de vue que le passage d'Oppenheim-Lauterpacht cité par lui se réfère uniquement à des travaux d'accrétion artificielle effectués à l'intérieur des limites de la mer territoriale et que, par suite, le texte des savants auteurs n'autoriserait pas un Etat riverain à procéder à ces travaux d'accrétion artificielle sur la partie de son PC qui serait en dehors de la limite des eaux territoriales.

222. D'autre part, en admettant que la production de tremblements de terre artificiels puisse avoir, comme semble le penser le jonkheer P. R. Feith, l'efficacité voulue pour faire émerger durablement au-dessus des eaux le PC, il n'est pas bien certain que le droit international actuel tiendrait pour licite le recours à un tel procédé, fût-ce par l'Etat riverain. Ce ne semble pas être un argument péremptoire en faveur de la théorie du PC que de préconiser son admission parce qu'elle aurait le mérite de dispenser de procéder au modelage du relief de la marge côtière au moyen d'un tremblement de terre artificiel.

223. Laissant de côté ces anticipations, séduisantes mais probablement lointaines, peut-on vraiment faire application au PC de l'idée juridique d'accession ou d'accrétion ? L'accession est un phénomène qui se réalise peu à peu par rapport à un certain état de possession territoriale : un lent accroissement bénéficie au territoire. Or le PC est une formation totalement existante : cette formation *existante* doit-elle être rattachée au territoire en vertu du processus de sa constitution que l'on suppose avoir été celui de la sédimentation (accession), cette constitution remontant au minimum à des dizaines ou à des centaines de siècles ? En invoquant l'idée d'accession à propos du PC, on applique la notion d'un phénomène qui vaut par son actualité et son efficacité progressive à une situation réalisée depuis un temps pour lequel la qualification d'immémorialité serait étrangement faible.

224. Si l'on pouvait rechercher ce caractère fondamental de lent développement qui est le propre de l'idée d'accession par sédimentation, on ne saurait le retrouver que dans la réalisation graduelle et progressive de l'occupation du PC par l'Etat riverain, soit en le transformant en polders par échelons successifs, soit en procédant à son exploitation de plus en plus poussée dans la direction de ses limites vers le large au fur et à mesure que les progrès technologiques rendent l'exploitation du sous-sol possible par des fonds de profondeur croissante.

225. Il semble plus judicieux d'admettre que, même s'il était établi que c'est à des phénomènes de sédimentation qu'est due l'origine du PC, ce mode de formation ne permettrait pas d'invoquer utilement la théorie de l'ac-

cession (accrétion) pour parvenir à la conclusion que le PC doit appartenir au pays aux côtes duquel il est attenant.

226. Une troisième explication de l'origine du PC, celle de Wegener, peut être laissée de côté, car elle ne paraît comporter aucune relation possible avec des notions quelconques de technique juridique générale. Au surplus, cette théorie est-elle presque universellement repoussée par les géographes.

227. Il reste enfin une quatrième théorie sur l'origine du PC ; cette origine serait due à une transgression marine s'exerçant sur une surface antérieurement continentale. Cette théorie recueille l'approbation de l'auteur récent que nous avons cru pouvoir prendre pour guide. Elle apporte un très solide appui scientifique à la considération mise en avant par le Président des Etats-Unis dans sa Proclamation, à savoir que « le PC peut être regardé comme une extension de la masse terrestre du pays riverain. »

228. Pour le professeur Bourcart, il existe trois paliers autour des continents : le premier correspondant au PC classique (0 à 100, 200 ou 300 mètres) ; le second s'étendrait de — 200 à — 400 ou 500 mètres ; le troisième de — 400 ou — 500 mètres à — 1 000 mètres. Il estime que l'on peut voir dans ces trois paliers les restes des trois plaines continentales successives, modelées au cours de trois régressions et dont les pentes originelles étaient d'autant plus fortes qu'elles étaient plus anciennes ou, mieux, qui ont été d'autant plus déformées qu'elles datent d'une époque plus ancienne (*op. cit.*, p. 155). La marge continentale est la zone de l'écorce autour des vieux continents qui est caractérisée par les allées et venues de la mer, « le PC actuel et les plaines littorales adjacentes n'étant que la dernière portion, sans cesse réduite, de la marge soumise à ces incessantes oscillations » (*op. cit.*, p. 160).

3. — CONSÉQUENCES JURIDIQUES TIRÉES DE LA DOCTRINE DU PLATEAU CONTINENTAL PAR LA PROCLAMATION TRUMAN

229. Quelles conséquences juridiques la Proclamation du 28 septembre 1945 tire-t-elle de la qualité qu'elle a attribuée au PC — et l'on vient de voir que c'est avec raison au point de vue de la géographie des océans — d'être une extension de la masse terrestre du pays riverain ? Le dispositif de la Proclamation s'exprime ainsi : « Le Gouvernement des Etats-Unis regarde les ressources naturelles du sous-sol et du lit de la mer au-dessous des eaux de la haute mer, mais contigus aux côtes des Etats-Unis, comme appartenant aux Etats-Unis et comme soumis à leur juridiction et à leur contrôle. »

230. On ne doit pas entendre dans un sens étroit cette expression de « ressources naturelles », et les régions non susceptibles d'exploitation du sous-sol et du lit de la mer qui font partie du PC des Etats-Unis en haute mer doivent être considérées comme faisant l'objet de la part des Etats-Unis des mêmes droits que les « ressources naturelles » au sens strict de l'expression. Le jonkheer P. R. Feith (rapport à l'ILA, p. 17-18) a éclairé ce point par l'exemple suivant : « Si, grâce aux nouveaux progrès de la technique, il devenait possible, dans un très proche avenir, d'utiliser le sol du PC par exemple pour poser des pipe-lines, il ne serait certainement pas possible au Mexique de poser un pipe-line à l'extérieur de la

limite des 3 milles, mais sur le sol du PC des Etats-Unis longeant leur côte ouest et d'établir par ce moyen une relation avec le Canada, sans que le Mexique se soit assuré du consentement des Etats-Unis. Bien qu'on puisse difficilement soutenir qu'un tel pipe-line interfère dans les ressources naturelles du lit de la mer du PC des Etats-Unis, il ne serait pas facile, en invoquant la lettre du texte de la Proclamation Truman, de se dégager de l'argumentation que les Etats-Unis fonderaient sur la théorie du PC. » L'hypothèse de la pose d'un câble télégraphique entre le Mexique et Vancouver et qui emprunterait le sol du PC américain poserait une question plus délicate, la matière étant déjà entrée dans le droit international positif par la Convention unilatérale de Paris du 14 mars 1884.

231. Le dispositif de la Proclamation, après un second paragraphe consacré à l'hypothèse de la répartition des plateaux continentaux éventuellement communs, se termine par une disposition de la plus haute importance juridique : « Le caractère d'eaux de haute mer des eaux surplombant le PC et le droit d'y naviguer librement et sans entraves ne sont en aucune façon affectés par les présentes mesures. »

Section IV. — Essai de construction juridique d'une doctrine du plateau continental

1. — POSSIBILITÉ JURIDIQUE D'OCCUPER LE LIT ET LE SOUS-SOL DE LA HAUTE MER

232. Tout un travail de construction juridique est à effectuer à l'aide des matériaux que constituent la Proclamation du Président des Etats-Unis du 28 septembre 1945 et les autres documents qui ont posé le principe du rattachement à l'Etat riverain de son PC.

233. Une observation préliminaire s'impose : la notion de PC ne présente d'intérêt, en l'état actuel du droit international, qu'en ce qui concerne la projection par l'Etat riverain de compétence au-delà de la limite de ses eaux territoriales. Il est superflu de revenir sur la nature juridique de la mer territoriale, telle qu'elle a été unanimement fixée dans ses principes par la Conférence de codification de La Haye (1930) et qu'elle résulte du texte élaboré alors avec le commentaire autorisé qu'en a donné le rapporteur, le professeur François. En conséquence, si, sur une côte ou portion de côte donnée, il n'existe pas de PC ou si le PC a une largeur inférieure à celle des eaux territoriales de l'Etat riverain, rien n'est changé aux compétences de l'Etat riverain à l'intérieur de ses eaux territoriales. La donnée de fait à supposer pour que la notion de PC soit valable en un lieu donné est non seulement qu'il existe un PC en ce lieu, mais que la limite du PC vers le large dépasse la limite extérieure des eaux territoriales.

234. La doctrine du PC a comme base la possibilité juridique d'occuper le lit et le sous-sol de la haute mer dans les limites du PC. Mais cette occupation est soumise à deux limitations dont l'une concerne les tiers et dont l'autre concerne l'Etat riverain lui-même. La limitation qui s'adresse aux tiers est que l'occupation des parties du PC qui sont recouvertes par des eaux de haute mer ne doit pas être ouverte à tous, ce qui risquerait de compromettre la paix internationale. La limitation qui

s'adresse à l'Etat riverain est que les modalités de son occupation des parties de son PC qui sont recouvertes par les eaux de haute mer ne doivent pas porter atteinte abusivement aux usages de la haute mer.

235. La possibilité d'occuper licitement le sous-sol et le lit de la mer recouverts par des eaux de haute mer ne constitue pas une innovation de principe par rapport à l'état actuel du droit international. L'état du droit international actuel, dès avant la Proclamation du Président des Etats-Unis, peut en ce qui concerne l'occupation du fond de la haute mer se résumer ainsi : 1) un certain nombre d'occupations, remontant à des époques plus ou moins éloignées, bénéficient d'une reconnaissance universelle : c'est le cas des pêcheries sédentaires existant en divers points du monde; 2) des occupations nouvelles ne sont pas interdites; des hypothèses d'occupations de ce genre du lit et du sous-sol sont afférentes au problème (dont l'intérêt paraît avoir maintenant décliné) dit des « îles flottantes »; à l'établissement de phares en haute mer; à la construction de tunnels sous-marins; à l'établissement de câbles électriques ou de pipe-lines. La condition de la reconnaissance du caractère licite de ces occupations est qu'elles n'entraient pas abusivement la navigation dans les parages fréquentés.

236. Cette conception du droit international procède de l'idée que le sol et le sous-sol de la haute mer sont des *res nullius* et, comme telles, susceptibles d'occupation. Toutefois, la régularité de cette occupation peut être combattue par les Etats intéressés qui seraient fondés à y reprendre une atteinte aux droits qu'ils tirent du principe de la liberté de la haute mer. Ce conflit d'intérêts doit se résoudre en faveur de celui des deux intérêts qui, d'après les conceptions en vigueur au moment considéré et eu égard aux circonstances de l'espèce, sera tenu comme préférable.

237. Il n'est pas possible, contrairement à ce qu'a cru pouvoir faire sir Cecil Hurst dans un article célèbre et qui a connu un regain de célébrité depuis le mouvement d'idées qui a récemment entouré le PC, de soutenir que « la reconnaissance des droits spéciaux de propriété — c'est le mot employé par l'illustre auteur — dans des zones particulières du lit de la mer en dehors de la bande des eaux territoriales à l'effet des pêcheries sédentaires n'entre en aucune façon en conflit avec la jouissance commune par toute l'humanité du droit de navigation des eaux surplombant ce lit ou ces bancs » et que « cette reconnaissance ne porte pas atteinte non plus à celle d'aucun droit spécial ou exclusif à la capture des espèces mobiles de poissons au-dessus ou à l'entour de ce lit ou de ces bancs. On ne saurait convenir avec sir Cecil Hurst que « la prétention à la propriété absolue d'une portion du lit de la mer et des richesses qu'il produit, sous forme d'huîtres perlières, de coquillages, de coraux, d'éponges ou autres fruits du sol, n'est pas incompatible avec le droit universel de navigation en haute mer ni avec le droit commun du public de pêcher en haute mer ». "Whose is the bed of the Sea, Sedentary fishery outside the three mile limit." B.Y.I.L. (1923-1924), p. 34-43, spécialement p. 42-43).

238. Lorsque le droit se trouve en présence d'une opposition entre des propositions contradictoires et qui paraissent, après examen, plausibles l'une et l'autre, c'est

précisément sa tâche de déterminer si l'opposition ne peut être levée autrement, laquelle des deux doit avoir le pas sur l'autre. Ici il faut franchement constater que l'occupation privative durable du lit de la haute mer engage, d'une manière plus ou moins accentuée mais de façon nécessaire, l'usage de la haute mer par autrui et que c'est poursuivre la quadrature du cercle que de prétendre concilier la légitimité, par exemple, des pêcheries sédentaires en dehors de la limite des eaux territoriales avec la notion de liberté de la haute mer. Mais le problème n'est pas de marier l'eau et le feu. Il est de savoir dans quels cas il convient que le feu cède devant l'eau et dans quels cas, au contraire, c'est le feu qui doit l'emporter. Rien n'exige que le principe de la liberté de la haute mer demeure absolu s'il est nécessaire que cette liberté fléchisse pour que des intérêts légitimes reçoivent satisfaction. Si la liberté de la haute mer avait dû demeurer intangible, jamais la répression de la piraterie n'eût même été tentée.

239. La solution du problème juridique des occupations du lit de la haute mer, soit pour des pêcheries sédentaires, soit pour d'autres fins, n'est pas dans l'affirmation que de telles occupations laissent intacte la liberté de la haute mer : ce qui est contraire à l'évidence; mais dans la détermination, pour chaque cas considéré, des rapports à établir — exclusion ou combinaison — entre l'idée de la liberté de la mer et l'idée d'occupation privative durable du lit de la haute mer pour l'objet dont il s'agit.

240. En présence de la situation qu'a fait apparaître la Proclamation du Président des Etats-Unis, il faut prendre position sur la valeur relative de la liberté de la mer et des intérêts engagés par l'exploitation du plateau continental. Le droit international que nous demandons, dans un désir de brièveté, la permission d'appeler « pré-Trumanien » admettait, suivant une dissociation depuis longtemps reçue dans le droit des cours d'eau entre le lit du cours d'eau et le volume des eaux, que l'usage du volume des eaux en dehors des limites de la mer territoriale ne peut faire l'objet d'aucun droit privatif d'un Etat déterminé et que, au contraire, le lit pouvait être assujéti à une occupation privative durable. Il subordonnait cette occupation à ce qu'elle ne portât pas d'atteinte d'une manière abusive pour les Etats intéressés à la liberté de la navigation en haute mer. Ainsi on acceptait généralement l'idée que, dans les parages où était envisagée la construction d'ouvrages destinés au franchissement d'un détroit fréquenté, c'est-à-dire en un lieu où les faisceaux de circulation maritime se resserrent, ces ouvrages — préliminaires ou définitifs — ne devaient pas être attaqués depuis la haute mer directement, mais seulement depuis les eaux territoriales, voire même depuis la terre ferme. Le droit international ne faisait pas d'objection à ce que des mines fussent exploitées par galerie sous la haute mer aussi loin que l'on pouvait à condition, bien entendu, de ne pas pénétrer dans le sous-sol des eaux territoriales d'un autre Etat.

2. — INNOVATION APPORTÉE PAR LA PROCLAMATION TRUMAN

241. A ces règles qui dominaient le droit international de la matière jusqu'au 28 septembre 1945, la Proclamation du Président des Etats-Unis a apporté des modifications considérables. Non seulement le sous-sol ou le lit de la mer territoriale d'un Etat continue à être à l'abri

de toute interférence de la part d'un autre Etat; mais encore cette interdiction d'interférence s'étend en outre à toutes les parties du lit ou du sous-sol qui appartiennent au PC de l'Etat riverain, même si elles sont recouvertes par des eaux de haute mer. L'Etat riverain reçoit ainsi en haute mer un droit rigoureusement exclusif sur le lit et le sous-sol de son PC. L'exploitation et même l'utilisation, au sens large déterminé plus haut, de ce PC lui sont strictement réservées. Le facteur naturel « plateau continental » décide de l'étendue dans l'espace de l'exclusivité des droits du riverain.

242. Une autre innovation de la Proclamation du Président des Etats-Unis est que l'occupation du sous-sol de la haute mer, lorsque ce sous-sol fait partie du PC, peut se faire, sans objections possibles de la part des tiers, par voie d'attaque *directe* depuis la haute mer elle-même et sans qu'il faille y procéder à partir de la mer territoriale du PC. La Proclamation n'implique aucun changement dans le droit existant en ce qui concerne l'occupation du lit et du sous-sol de la haute mer lorsqu'il s'agit de parties n'étant pas comprises dans les limites des PC.

243. Enfin, la Proclamation réserve d'une manière aussi catégorique qu'elle le peut le maintien de la liberté de navigation en haute mer au-dessus du PC; mais il va de soi que cette liberté de navigation se trouvera plus ou moins réduite *en fait* par les diverses installations fixes ou mobiles qu'exigera l'exploitation des ressources naturelles du PC. La mer voie de communication et la mer trésor exploitable ne constituent pas des thèmes incompatibles; mais leur conciliation implique qu'aucune des deux notions en présence ne sera poussée à l'extrême.

244. Cette conciliation doit tendre à donner satisfaction aux divers intérêts en présence. Celui qui avait jusqu'ici bénéficié d'une prédominance presque exclusive, la navigation, pourra — au fur et à mesure que l'exploitation industrielle ouvrira des chantiers de plus en plus nombreux — subir des gênes de fait de plus en plus notables, encore que le principe posé doive la protéger contre des réglementations éventuelles abusives ou tendancieuses. C'est à ce point de vue que la liberté d'action de l'Etat riverain subit une limitation. Celle que subissent les tiers sera peut-être plus malaisément supportée par eux. Et cependant, à regarder froidement les choses, cette limitation ne porte guère que sur des possibilités plus ou moins lointaines d'avenir. L'exclusivité attribuée à l'Etat riverain sur son PC en écarte les concurrents.

245. Cette disposition ne procède pas seulement d'une considération juridique, à savoir que le PC, faisant partie de la masse terrestre de l'Etat riverain, doit donner lieu à des compétences à son profit. Une considération d'ordre politique ne lui est pas étrangère. On a beaucoup parlé, à propos des ressources naturelles incluses dans la marge continentale, de la forme aiguë que prendrait la concurrence pour leur exploitation, d'un *rush and grab*, d'une course au trésor, ou vulgairement d'une foire d'empoigne à laquelle il faudrait s'attendre si des droits exclusifs n'étaient pas réservés sur son PC à chaque Etat riverain. L'exclusivité du PC au profit de l'Etat riverain a paru le meilleur moyen de couper court à ces tensions possibles. Chacun demeurera maître chez soi ou n'y admettra que ceux qu'il y voudra admettre.

3. — SENS DES MOTS « JURIDICTION ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT RIVERAIN »

246. De ces droits exclusifs de l'Etat riverain sur le PC et ses ressources naturelles quel est au juste le contenu et la portée ? La question paraît pouvoir se résumer ainsi : la « juridiction et le contrôle » affirmés par les Etats-Unis sur leur PC sont-ils l'équivalent de la « souveraineté » c'est-à-dire de l'intégralité des compétences étatiques, sur la base du droit international, dans la zone considérée ?

247. Il est incontestable que la Proclamation du Président des Etats-Unis a accumulé les précautions pour éviter le reproche de revendiquer la « souveraineté » sur le PC. C'est d'abord l'emploi des termes « juridiction et contrôle » qui a permis l'omission, probablement intentionnelle, à coup sûr significative, du mot « souveraineté ». C'est ensuite, la spécification que le sous-sol et le lit de la mer où des droits sont prétendus par l'Etat riverain, se trouvent « au-dessous des eaux de la haute mer ». C'est enfin, le paragraphe final de la Proclamation où il est dit : « Le caractère d'eaux de haute mer et le droit d'y naviguer librement et sans entraves ne sont en aucune façon affectés par les présentes mesures. »

248. Les commentaires américains ne s'y sont pas trompés. Richard Young ("Recent developments...", *A.J.I.L.* vol. 42 (1948), p. 850) écrit : "*President Truman's Proclamation of 1945 made no claim on behalf of the United States to sovereignty, title or ownership of the continental shelf. It only declared it to be the national policy to regard the natural resources of the subsoil and sea bed of the shelf as appertaining to the United States, subject to its jurisdiction and control.*" Et, comme le remarque Young, cette formule rappelle celle de la loi de 1856 sur les îles à Guano (*Guano Islands Act of 1856*, 11 Stat. 119) disposant que, sous certaines conditions spécifiées, les îles dont il s'agit pourront "*at the discretion of the President of the United States be considered as appertaining to the United States*".

249. Les commentaires d'ordre juridique que sir Cecil Hurst a consacrés à la Proclamation du Président des Etats-Unis dans sa communication à la Grotius Society du 1^{er} décembre 1948 laissent sur une impression moins ferme en ce qui concerne la nature des droits dont la Proclamation comporte revendication au profit des Etats-Unis. Sans doute sir Cecil Hurst relève, en toute première ligne, que le « texte de la Proclamation ne tend pas à réaliser une extension de la souveraineté des Etats-Unis ». En fait, dit-il, les termes employés indiquent « l'autre route » et l'éminent juriste invoque en ce sens le double rappel, chez les eaux surplombant le PC, de la qualité d'« eaux de haute mer ». « Les internationalistes hésiteraient à admettre que, si les eaux surplombant le PC sont des eaux de haute mer, elles soient ou puissent être assujetties à la souveraineté de l'Etat ». La conclusion de l'ancien Président de la CPJI demeure cependant empreinte de prudence : « C'est pourquoi, dit-il, il faut lire la Proclamation comme n'effectuant aucune extension immédiate de la souveraineté américaine sur le plateau continental. Toutefois, continue-t-il, on ne saurait lire l'ensemble du document sans avoir le sentiment que la Proclamation procédait du désir d'avoir un effet immédiat, un résultat allant au moins jusqu'à jalonner

la revendication pour l'Etat riverain du droit exclusif d'exploiter les ressources du PC, de la façon et dans le temps où cette exploitation pourrait être attaquée. » ("*... that the Proclamation was intended to have some immediate effect, a consequence at least as extensive as the staking out of a claim by the contiguous State to the exclusive right to develop the resources of the continental shelf, as and when such development could be taken in hand*"). [The Grotius Society, *Transactions for the Year 1948*, vol. 34, p. 159.]

250. C'est sur la base des effets d'exclusion que devrait comporter à l'égard des tiers la « juridiction et le contrôle » que sir Cecil Hurst paraît disposé à admettre l'identité pratique de l'expression « juridiction et contrôle » et de l'expression « souveraineté ». « Mais est-ce que, demande-t-il, est-ce que le droit international, dans son état actuel, admet que l'on jalonne une revendication (*the staking out of a claim*) par action unilatérale — telle la Proclamation de septembre 1945 — du droit exclusif de la part de l'Etat riverain de contrôler l'exploitation future d'une zone sise au-delà des limites de sa souveraineté et au moment où il considère que cette exploitation est devenue possible ? »

251. Sans répondre à la question qu'il venait de jeter dans le débat, sir Cecil Hurst invitait aussitôt ses auditeurs de la Grotius Society à se tourner d'un autre côté : « Et maintenant, leur disait-il, considérez la situation à la lumière de l'heure présente; les besoins en pétrole, les immenses progrès de l'art de l'ingénieur et la puissance du monde du pétrole. Peut-on attendre qu'un Etat puissant tolère la mise en train de grands travaux d'exploitation par quelque organisation étrangère pour extraire des richesses minérales du lit de la mer juste à la limite extérieure de ses eaux territoriales, sans que cet Etat ait son mot à dire dans la question ? Qui soutiendrait qu'il soit juste que, dans les cas où l'Etat devant les côtes duquel de semblables exploitations sont entreprises est un Etat faible, un tribunal international tranchant sur la base du droit international des différends à lui soumis, ou un organisme extérieur auquel l'Etat faible demanderait de l'aide, aient l'obligation de déclarer que les règles du droit international ne donnent à cet Etat aucun droit de faire des objections ? »

252. Sir Cecil Hurst rejette ensuite l'interprétation de la Proclamation qui tendrait à établir une distinction entre la situation de droit *avant* que l'exploitation des ressources du PC ne commence et la situation *après* que cette exploitation aura commencé. « Il faut, dit-il, déduire du texte l'intention de la part du Gouvernement des Etats-Unis de revendiquer dès l'émission de la Proclamation et sans attendre le commencement d'un travail quelconque d'exploitation, le droit exclusif de contrôle sur le PC adjacent aux côtes des Etats-Unis et par là de contrôler toute activité tendant à l'acquisition des ressources de ce plateau, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de la limite des 3 milles. » (Art. cit., p. 6.)

253. Reprenant encore l'exégèse du texte dans son ensemble sir Cecil déclare n'y trouver « aucune revendication de souveraineté sur la totalité du PC, aucune revendication de souveraineté sur les eaux au-dessus du PC... » mais seulement « une revendication du contrôle de toutes les activités tendant à l'exploitation des ressources du

sous-sol au-dessous du lit de la mer et ... une revendication à l'exclusivité de ce contrôle. Il y est déclaré que ce contrôle doit être exercé par l'Etat riverain et, évidemment, il ne peut y avoir qu'un seul Etat riverain. Voilà tout ce qu'on peut y trouver, car les mots n'expriment aucune revendication de souveraineté.

« Si c'est là une description correcte du sens de la Proclamation, la difficulté est toutefois que la distinction entre la souveraineté d'une part et la juridiction et le contrôle exclusif d'autre part qui sont expressément revendiqués, est réduite au point de n'être à peu près rien de plus qu'une question de nom. La souveraineté n'est pas un terme bien aisé à définir; mais dans un cas de cette sorte, je pense que nous sommes fondés à regarder les faits de la situation plutôt que le langage dont il est fait usage... On ne saurait lire cette Proclamation sans avoir le sentiment que, dans l'aire de leur PC, les Etats-Unis revendiquent des droits qui sont aussi étendus que la souveraineté; il se peut que cette revendication ne soit pas justifiée et qu'elle soit impossible en droit, c'est là une autre question. Ce que je désire faire entendre en ce moment, c'est que, si les droits revendiqués sur le PC et ses ressources étaient qualifiés souveraineté, ils ne seraient pas plus étendus que ceux qui sont revendiqués dans la Proclamation.

« Si les droits revendiqués sont moins étendus que la souveraineté, il est difficile de trouver la justification de la nature exclusive du contrôle revendiqué. Notez que, bien que la Proclamation affirme la bonne volonté des Etats-Unis de discuter avec tout Etat intéressé la détermination de l'emplacement exact de la frontière entre les deux PC respectifs, la Proclamation ne donne aucune indication de bonne volonté quant à la discussion avec un autre Etat de la question de savoir quelle sera l'attitude, positive ou négative, des Etats-Unis relativement aux ressources de ce qu'ils déclarent être leur PC, ou relativement aux mesures qu'ils prennent en vue d'extraire ces ressources du lit de la mer et du sous-sol du PC. Je voudrais mentionner un autre point. Si le droit de juridiction et de contrôle exclusif qui est revendiqué est moins étendu que le droit de souveraineté et si l'aire déterminée en conséquence est sise à l'intérieur de l'aire de souveraineté de l'Etat, il faut que cette aire — à moins qu'elle ne se trouve dans des espaces où un autre Etat est souverain — constitue une *res nullius*. Cela semble difficile à concilier avec la revendication de juridiction et de contrôle exclusif affirmée dans la Proclamation. » (*Ibid.*, p. 161-162.)

254. Ces passages significatifs de la communication faite par sir Cecil Hurst à la Grotius Society le 1^{er} décembre 1948 montrent à quelles opinions sensiblement divergentes peut prêter l'appréciation de la portée exacte des droits dont la Proclamation du Président des Etats-Unis du 28 septembre 1945 comporte la revendication. Pour F. A. Vallat également [B.Y.I.L., vol. 23 (1946), p. 333-338] « juridiction et contrôle équivalent à « souveraineté ». Ainsi nonobstant le langage restrictif de la Proclamation, il apparaît qu'elle revient à une déclaration que le Gouvernement des Etats-Unis regarde la souveraineté sur le PC comme appartenant aux Etats-Unis » (p. 336-337).

255. Cependant, F. A. Vallat, après cette interprétation en quelque sorte psychologique de la Proclamation, paraît

disposé à lui attribuer une moindre portée quant à ses effets juridiques. Des considérations relatives aux effets qu'une déclaration unilatérale est susceptible de comporter, le ramènent à une appréciation plus nuancée de la signification véritable de la Proclamation du président Truman. Si la Proclamation n'a pas dit expressément que le Gouvernement des Etats-Unis regarde la souveraineté sur le PC comme appartenant aux Etats-Unis, c'est, dit Vallat (art. cit., p. 337) « parce qu'on a pensé qu'une simple déclaration unilatérale ne pouvait pas, en droit international, être créative au profit des Etats-Unis d'un droit légal à la souveraineté. La simple déclaration que les Etats-Unis considèrent le PC comme soumis à leur juridiction et à leur contrôle, n'est pas équivalente à l'occupation ou au contrôle effectifs qui sont nécessaires pour fonder un droit légal à la souveraineté conformément aux vues admises en droit international. D'autre part, la Proclamation, tout comme le Traité du golfe de Paria, constitue un fait que les autres Etats ne peuvent pas ignorer entièrement. De plus, le droit international n'est pas si complètement développé et si rigide qu'il soit incapable d'une adaptation permettant la reconnaissance d'une prétention telle que celle qui est mise en avant par les Etats-Unis... »

256. Cette opinion va au-delà de la question du sens même de la Proclamation; elle ouvre la discussion sur le point de savoir à quelles conditions les droits réclamés peuvent être considérés comme ayant valablement pris naissance et, quant à la nature même de ces droits, il semble que F. A. Vallat ne soit pas éloigné de penser que la doctrine du PC, telle qu'elle se dégage de la Proclamation du Président des Etats-Unis, soit en pratique l'équivalent d'une revendication de souveraineté.

4. — LES COMPÉTENCES ATTRIBUÉES SUR LE PLATEAU CONTINENTAL NE COMPORTENT PAS EXTENSION DE LA MER TERRITORIALE

257. L'assimilation à la souveraineté des droits revendiqués sur le plateau continental des Etats-Unis par la Proclamation de leur président ne semble pas exacte. En effet, la Proclamation du Président ne comporte pas sur leur PC de prétentions à la totalité des compétences étatiques s'exerçant dans les conditions reconnues par le droit international; elle se borne à revendiquer sur certains espaces au-delà de la limite extérieure de leur mer territoriale certaines compétences limitées et spécialisées.

258. Sir Cecil Hurst, en étudiant (Grotius Society, *ibid.*) l'Accord du 26 février 1942 sur le golfe de Paria, entre le Royaume-Uni et le Venezuela, a fait ressortir judicieusement certains points de cet accord. Il a fait observer que les dispositions de ce traité, si on les prend à la lettre, aboutissent à suggérer une sorte de tracé des limites des Etats en « gigantesque zigzag ». La notion de PC donne à la ligne formant délimitation des espaces de souveraineté, la physionomie ci-après : « A la limite extérieure des eaux territoriales et en chaque point de cette limite sur le lit de la mer, une ligne s'élèverait verticalement vers la surface de l'eau et continuerait *ad infinitum* à travers l'espace aérien. Mais, dans la direction opposée, c'est-à-dire vers le sous-sol, la ligne ne se dirigerait pas *ad infinitum* vers le centre de la terre. Elle suivrait une direction plus ou moins horizontale et généralement paral-

lèle au lit de la mer jusqu'au moment où elle arriverait à la limite du plateau continental. A ce moment là, faisant un angle, elle s'enfoncerait vers le bas *ad infinitum*. Le résultat serait que la masse des terres du PC, bien que soumise elle-même au contrôle et à la juridiction de l'Etat d'une manière assez complète pour équivaloir à la souveraineté, serait recouverte par une masse d'eau dont le statut juridique serait celui de la haute mer, et par suite, techniquement, une *res nullius*; l'espace aérien au-dessus de la mer serait, de la même façon, en dehors des limites du contrôle exclusif et de la souveraineté de l'Etat. » L'éminent auteur conclut : « Si je suis fondé à dire que telle doit être obligatoirement la situation qui a existé dans le golfe de Paria depuis 1942, on ne saurait dire qu'en théorie le même système puisse ne pas prévaloir dans tous les cas où le système du PC a été proclamé et admis. »

259. Il est clair en effet que le Traité du golfe de Paria et la Proclamation du Président des Etats-Unis ont institué des régimes présentant des traits communs notables; l'un et l'autre laissent intact le statut des eaux territoriales; l'un et l'autre se limitent à agir sur le statut du lit de la mer et du sous-sol à l'extérieur des eaux territoriales; l'un et l'autre réservent expressément la condition des eaux de haute mer et ne prennent aucune mesure en vue de leur appropriation, maintenant au contraire leur liberté et interdisant toute interférence dans la navigation dans ces eaux.

260. Dans l'un et l'autre cas, les compétences étatiques du riverain ne sont pas traitées comme un faisceau indivisible, mais au contraire soigneusement distinguées les unes des autres suivant les différents milieux physiques où les activités humaines peuvent s'exercer à partir de la limite extérieure de la mer territoriale et en direction du large.

261. En effet au-delà de la limite extérieure des eaux territoriales, on peut distinguer : l'air surplombant l'espace maritime; les eaux épicontinentales (c'est-à-dire situées au-dessus du PC) en les considérant au point de vue des diverses utilités dont elles sont susceptibles; le lit du PC; le sous-sol du PC. L'air servant à la navigation aérienne et surplombant la masse des eaux à partir de la limite extérieure de la mer territoriale, demeure in affecté par les compétences de l'Etat riverain. Les eaux que cet air domine ne font pas partie du territoire de l'Etat riverain; par suite, cet air demeure libre à la circulation aérienne. Son volume utilisable pour la navigation aérienne pourra cependant se trouver réduit en fait par les installations émergeant des eaux, à hauteur plus ou moins grande, que l'Etat riverain aura établies ou laissé établir dans son PC et la mer épicontinentale pour l'exploitation des ressources du PC. En droit, l'air atmosphérique au-dessus du PC débordant la mer territoriale (et, en conséquence, au-dessus de la mer épicontinentale) demeure librement accessible, même en l'absence de conventions.

262. Les eaux de la mer épicontinentale sont à considérer dans leur surface et dans leur volume. Cette distinction de la surface et du volume, pratiquement satisfaisante, n'est d'ailleurs pas rigoureusement exacte cependant, puisque toute utilisation de la surface affecte aussi, dans une mesure plus ou moins grande, le volume des

eaux, de même qu'elle affecte également l'air surplombant la mer épicontinentale.

263. L'utilisation de la surface se réfère : à la navigation, à des installations, mobiles ou fixes. En ce qui concerne la navigation, elle demeure libre en principe, puisque les surfaces dont il s'agit appartiennent à la haute mer et que les textes sur le PC affirment vigoureusement et cette appartenance à la haute mer et la liberté de la navigation. Il est évident toutefois que l'exploitation du lit de la mer et du sous-sol de la mer ne pourront faire autrement que de réagir sur cette navigation, demeurant théoriquement aussi libre que par le passé. L'affirmation à cet égard, répétée à l'envi dans toutes les proclamations de droits sur le PC et la mer épicontinentale, ne saurait, on l'a dit déjà, être prise à la lettre. Cette affirmation signifie seulement que la navigation demeurera libre dans toute la mesure où l'exploitation du PC et sa protection n'obligeront pas l'Etat riverain à y apporter des restrictions et que l'Etat riverain s'engage à limiter ces restrictions dans toute la mesure possible.

264. Ces restrictions auront pour origine d'abord les installations matérielles dépassant le lit de la mer et constituant pour la navigation des obstacles, immergés ou émergeant : plate-formes, derricks, puits, allèges, chalands, etc. Naturellement, toutes les mesures techniques désirables devront être prises pour réduire au minimum les dangers que leur présence comporte pour la navigation (éclairage, balisage, signaux phoniques ou autres, etc.). Ces restrictions pourront avoir pour origine également les réglementations que l'Etat riverain viendrait à établir non seulement dans l'intérêt de la navigation, mais aussi dans l'intérêt de l'exploitation de son PC et de sa mer épicontinentale. Et c'est ici que des difficultés pourront vraisemblablement surgir.

265. Dès son premier rapport introductif à l'International Law Association, le jonkheer Feith s'exprimait ainsi : « Les défenseurs de stricte obédience (*die hard defenders*) de la liberté de la mer ne trouveront qu'un réconfort assez frais dans les mots qui terminent la Proclamation Truman. Il n'est pas besoin d'être un cynique né pour concevoir des doutes sur le point de savoir si cette conclusion rassurante aura dans la pratique une grande signification. Lorsque les intérêts de la navigation internationale seront mis en balance avec l'exploitation nationale américaine des gisements pétrolifères sous-marins, est-ce la navigation qui sera sur le tableau gagnant ? N'est-il pas absurde de supposer que, si des gisements pétrolifères importants sont découverts sous la haute mer, les droits des Etats-Unis s'étendront sur ces gisements, mais ne s'étendront pas sur la surface maritime au-dessus de ces gisements ? Est-ce que les Etats-Unis trouveront qu'ils peuvent permettre à des croiseurs russes ou à des bateaux de pêche japonais d'aller faire des ronds dans l'eau parmi les installations de forage établies en haute mer au-dessus des champs pétrolifères américains ?... »

266. Passons au volume des eaux, distingué de la surface. Le volume des eaux a pour utilisation essentielle la pêche. Si la mer épicontinentale était considérée comme faisant partie de la mer territoriale, la pêche pourrait être réservée aux seuls nationaux du pays auquel le PC est attaché. Cette assimilation de la mer épicontinentale à la mer territoriale étant expressément repoussée, il en

résulte que la pêche ne pourra pas être réservée aux seuls nationaux. Mais une telle solution n'est-elle pas en contradiction avec l'idée même qui est à la base de la doctrine du PC, savoir : réserver les richesses de ce plateau à l'Etat avec qui il fait corps, les considérer comme « lui appartenant » et comme soumises « à sa juridiction et à son contrôle » ? La protection des pêcheries, mais sans exclusivité du droit de pêche au profit des nationaux de l'Etat riverain, semble une solution intermédiaire convenable.

267. Le sol du PC, autrement dit le lit de la mer sur ce plateau, comporte plusieurs utilisations : la pêche par engins traînant sur le fond, la pêche par pêcheries sédentaires, la pose de câbles sous-marins, la pose de pipelines. La protection des fonds de pêche doit, aux termes des considérations précédentes être réservée sur le PC à l'Etat riverain. L'établissement de pêcheries sédentaires qui, dès maintenant, sous certaines conditions au moins, peut être fait valablement au-delà de la limite extérieure des eaux territoriales, serait difficilement refusé à l'Etat riverain, à moins qu'il ne s'agisse de parages particulièrement indispensables à la navigation.

268. L'immersion de câbles sous-marins est un mode d'utilisation du lit de la mer qui n'apporte qu'une faible gêne à l'exercice des droits que l'Etat riverain revendique sur le PC : la pose de ces câbles devrait donc demeurer libre, en principe, pour les Etats y ayant un intérêt raisonnable. Pour reprendre un exemple imaginé par le jonkheer P. R. Feith, on ne comprendrait pas que les Etats-Unis fissent obstacle sur leur PC du Pacifique à l'établissement d'un câble par lequel le Mexique et le Canada désireraient établir des télécommunications sous-marines entre eux. S'il n'est pas exact d'affirmer [comme le font G. G. Wilson, et sir John Fischer Williams, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 39, vol. 1 (1936), session de Bruxelles, p. 364, d'ailleurs à la suite de sir Cecil Hurst, art. cité du *B.Y.I.L.*, t. IV, p. 34 sqq.] que l'immersion d'un câble sous-marin n'implique nullement l'occupation exclusive d'une partie quelconque du fond de la haute mer, on doit cependant accorder qu'« on peut toujours mettre un second câble à travers la ligne du premier ». Sir Cecil Hurst, dans sa communication à la Grotius Society du 1^{er} décembre 1948, a imaginé des hypothèses du même genre que celles du jonkheer P. R. Feith; rappelant que la plus grande partie de la mer du Nord et la totalité de la Manche sont comprises dans les limites du PC, il écrit : « Serait-il satisfaisant que les Pays-Bas et les Etats-Unis ne puissent s'entendre pour poser un câble sous-marin entre Rotterdam et New-York sans avoir à commettre une violation de la souveraineté du Royaume-Uni ? Ou que la Belgique, de la même manière, fût obligée de violer les droits souverains d'un autre Etat en posant un câble reliant Anvers au territoire du Congo ? » Pour la pose de pipe-lines sur le sol du PC il semble qu'on puisse raisonner de la même façon que pour la pose des câbles de télécommunications.

269. Nous arrivons enfin à la dernière variété de milieux à distinguer dans le PC : le sous-sol. L'objet même de la théorie du PC est de réserver à l'Etat riverain l'exploitation de ce sous-sol. Normalement le sous-sol de la haute mer (et, précisément, le PC au-delà de la limite des eaux territoriales vers le large fait partie de la haute

mer) est une *res nullius* susceptible d'occupation, sinon d'une manière générale et absolue, tout au moins, à notre avis, dans les cas où cette occupation ne porte pas une atteinte considérée comme abusive aux applications normales du principe de la liberté de la haute mer. Le sous-sol du PC pourrait donc faire l'objet d'occupation de la part de tous, riverains ou non, au moins dans les conditions susindiquées. Mais, pour empêcher les richesses du PC de faire l'objet d'une compétition effrénée, dommageable éventuellement à la paix internationale et dommageable à coup sûr aux ressources contenues dans le sous-sol qu'une exploitation sans vue d'ensemble exposerait au gaspillage (particulièrement en matière de gisements pétroliers où l'expérience des exploitations terrestres a donné des leçons qu'on ne saurait négliger), la théorie du PC en écarte les Etats autres que celui au territoire duquel le plateau est géographiquement incorporé. Admettre la libre compétition des autres Etats serait détruire dans sa base même la doctrine du PC par une contradiction fondamentale.

270. La seule qualification que puisse comporter l'exercice des droits particuliers de l'Etat riverain du PC a trait aux conditions de cet exercice par rapport aux droits des autres Etats à la liberté de la haute mer. C'est précisément à raison de cette position de la question que toutes les proclamations sans exception, émises jusqu'ici par l'Etat riverain, portant revendication de droits spéciaux sur son PC, renfermant l'affirmation que la liberté de la navigation sur la haute mer est intégralement reconnue et maintenue. On sait d'ailleurs qu'une telle affirmation ne saurait être prise rigoureusement à la lettre. Sans faire preuve de pessimisme excessif on peut craindre que les atteintes à la liberté d'usage de la haute mer, insignifiantes au début, voire nulles en certains parages, ne s'aggravent et ne se multiplient dans la mesure où l'exploitation industrielle du PC s'étendra et s'intensifiera.

271. De même que l'on ne saurait prétendre dissocier en fait l'usage du *lit* de la mer d'avec l'usage des eaux qui le recouvrent, de même on ne saurait éviter les réactions pratiques de l'usage du sous-sol du PC en haute mer sur la condition du lit de la mer et du volume des eaux au même endroit. Les objections qu'appelait l'essai, infructueux à notre avis, de la démonstration de la légitimité des pêcheries sédentaires en haute mer à l'aide de l'idée de légitimité de l'occupation du fond de la mer, démonstration tentée par sir Cecil Hurst sur la base de la distinction juridique entre les eaux de haute mer — demeurant libres — et le *lit* de la mer — susceptible d'appropriation par le moyen de l'occupation — ces mêmes objections se dressent à nouveau contre une construction juridique rigide de la doctrine du PC sur la base d'une indépendance, théoriquement défendable, mais impossible à réaliser pratiquement, entre le volume des eaux, d'une part (la mer épicontinentale), et le PC lui-même.

272. Il faut, ici aussi, se mettre en présence de la réalité, ne pas chercher à marier l'eau et le feu, et convenir franchement que le principe de la liberté de la haute mer est nécessairement entamé par la doctrine du PC. Mais il n'y a pas là une raison décisive pour rejeter cette doctrine, pas plus que l'admission de la doctrine du PC ne doit

avoir pour résultat de faire reléguer aux vieilles lunes le principe de la liberté de la haute mer.

273. Le principe de la liberté de la mer doit être assoupli pour s'accommoder à la théorie du PC, de même qu'il a été assoupli de manière à le concilier avec les pêcheries sédentaires en haute mer dont l'existence s'est trouvée justifiée par des considérations tirées d'intérêts particuliers respectables, voire même de l'intérêt général (Gidel, vol. I, p. 501). L'admission de la compétence de l'Etat étatique riverain sur le PC lui-même, c'est-à-dire sur le lit et le sous-sol de la haute mer dans les limites de ce plateau, réalise l'effet d'exclusion des tiers en ce qui concerne l'exploitation du PC. Par ailleurs, le maintien de la qualité d'eaux de haute mer à la mer épicontinentale concilie la liberté de principe de son usage par les tiers avec l'exploitation du PC par le riverain. En même temps l'air demeurant libre au-dessus du PC au-delà de la limite vers le large de la mer territoriale, les communications aériennes internationales ne souffrent pas de restrictions nouvelles du fait de la doctrine du PC.

5. — CRAINTE QUE LES SOLUTIONS NE SUBISSENT DES ALTÉRATIONS DANS LA PRATIQUE

274. Ces solutions sont harmonieusement balancées sur le papier. C'est une autre question de savoir si elles pourront demeurer sans altération grave à l'épreuve de la pratique. Le jonkheer P. R. Feith qu'on ne saurait suspecter d'hostilité ni même de tiédeur à l'égard de la notion de PC, a exprimé son appréhension que « en regard des avantages très importants de la théorie du PC il existe l'inconvénient que les Etats riverains puissent peut-être chercher à étendre les droits qu'ils seraient autorisés à exercer en vertu de la théorie du PC ». Il a rappelé que les professeurs Clark et Renner, dans un article retentissant, ont déjà exprimé l'opinion que les Etats-Unis ont été beaucoup trop modérés dans leurs prétentions et que, sur les 140 millions de milles carrés des régions océaniques, il y en a 50 qui devraient être annexés par eux : « Au lieu de nous arrêter au bord du PC nous devrions étendre nos prétentions vers le dehors jusqu'au centre des océans. » Le juriste néerlandais a conclu avec enjouement : « Fort heureusement il n'est pas nécessaire que nous nous livrions à la recherche des bases juridiques qu'il faudrait trouver à une telle prétention pour la soutenir, car l'exploitation des régions océaniques profondes n'est pas encore possible techniquement » (Rapport à l'ILA, p. 23).

275. Sans parler de revendications de si grande envergure et de si lointaine échéance, il est cependant remarquable que le mouvement législatif qui a eu pour origine la Proclamation du Président des Etats-Unis du 28 septembre 1945 a dès maintenant dépassé notablement le prototype. Richard Young [art. cit., *A.J.I.L.*, vol. 42 (1948), p. 849-857] en fait, pour divers Etats de l'Amérique latine, l'observation à deux points de vue : "1) *They undertake to effect a categorical extension of sovereignty over the continental shelf and sea bed; and 2) they propound a further claim to the waters themselves of the epicontinental sea.*" Un peu plus loin, il note encore que "*this affirmation of sovereignty presumably implies, for example, sovereignty in the airspace over the claimed areas — a question of the first importance, for, in the*

absence of conventions and international agreements, there is no right of innocent passage by air."

276. La gravité de ces extensions de droits s'accroît encore de ce que les zones sur lesquelles elles sont prétendues, ne procèdent plus de la notion de PC, mais de concepts différents. Il est certain à cet égard que la limite mathématique de 200 milles à partir des côtes qui figure dans plusieurs législations est étrangère à la notion de PC que caractérisent des considérations tirées de la profondeur des fonds et de leur configuration. Ces déterminations de longueur portant sur la surface des eaux peuvent se prévaloir de précédents; mais, en se détachant des réalités géographiques qui servent de base à la théorie du PC, elles ouvrent la voie à l'arbitraire.

277. On ne saurait donc être surpris de la sévérité avec laquelle Richard Young s'exprime dans l'article précité : "*Recognition of the need for reasonable measures of control within the limits of the geographical continental shelf should not be permitted to beget a distorted application of the continental shelf theory to areas beyond these limits. Claims which expressly disregard depth as a criterion, and which set an arbitrary limit 200 miles at sea, may justly be suspected of employing the continental shelf as protective cover for assertions of a wholly different character. Whether or not a 200 mile-limit is desirable, it should not be received under the guise of an application of the continental shelf doctrine unless the geographical facts justify. Where measures of control beyond the shelf are needed, they should be rested on other and more appropriate grounds.*"

278. Le développement dans les faits de la doctrine du PC prouve qu'elle constitue un organisme délicat exposé à des déformations. Mais dans quelle mesure peut-on dire que cette doctrine fait dès maintenant partie du droit international ?

Section V. — La doctrine du plateau continental et le droit international actuel

279. La question s'est présentée à l'attention de la Commission constituée par l'International Law Association pour l'étude de la matière des droits sur le lit de la mer et sur son sous-sol. Elle a constaté d'abord que « le droit international reconnaît, en temps que règle coutumière, que l'Etat riverain possède *ipso jure* (c'est-à-dire sans avoir à faire de déclaration ni à procéder à une occupation effective) le contrôle et la juridiction sur le lit de la mer et le sous-sol du PC à l'intérieur de la limite de ses eaux territoriales ». Elle a ajouté : « Toutefois, elle a hésité longtemps à déclarer que la même règle s'appliquerait déjà au lit de la mer et à son sous-sol (ou à l'un ou l'autre d'entre eux) à l'extérieur de la limite des eaux territoriales de l'Etat. La Commission estime pourtant que la théorie aux termes de laquelle le contrôle et la juridiction du lit de la mer et du sous-sol du plateau continental au-delà des eaux territoriales résident *ipso jure* dans l'Etat riverain constitue un développement nécessaire et acceptable du droit international en cette matière. A la différence de la formation du droit international sur le statut de la haute mer, la formation du droit international en cette matière, à savoir celle du statut du lit de la mer et du sous-sol du plateau conti-

mental au-delà des eaux territoriales était incomplète. Dans les dix dernières années cette théorie du PC a rencontré une faveur générale, spécialement dans l'hémisphère occidental et dans le Moyen-Orient et il est évident qu'elle comble la lacune du droit international sur cette matière. »

280. Il semble que cette appréciation nous place plutôt sur le terrain du développement du droit international que sur celui de son état actuel. C'est en effet un problème délicat que celui qui se trouve posé par les divers faits juridiques que nous avons relatés concernant le PC. Il s'agit d'une série d'actes unilatéraux (à la seule exception du Traité bilatéral du golfe de Paria) et au surplus d'actes unilatéraux passablement divergents. Or, la valeur des actes unilatéraux est une des questions les moins explorées de la technique du droit international. En face de la littérature extraordinairement riche consacrée aux actes juridiques bilatéraux ou multilatéraux, on est frappé de l'exiguité, en nombre comme en dimensions, des développements sur les actes juridiques unilatéraux. Un article de J. W. Garner dans *A.J.I.L.*, vol. 24, 1933, p. 493 *sqq.*, sur "The international binding force of unilateral oral declarations", en Allemagne le *Wörterbuch de Strupp* au mot, rédigé par Rödiger, *Volkerrechtliche Notifikation* (vol. III, p. 195), en Suisse l'ouvrage de Pflüger *Die einseitigen Rechtsgeschäfte im Völkerrecht*, Zurich, 1936, enfin en Italie deux études, de 1943 toutes deux, celle de Biscottini, *Le Manifestazioni unilaterali di volontà nell'ordinamento internazionale* et celle de Cansacchi, *La notificazione internazionale* (bibliographie, p. 7 et 8) sont, à notre connaissance, les seules sources existantes. Les ouvrages généraux, même les traités les plus copieux, ne consacrent à la question, quand ils la signalent, que de brèves indications dont la distinction entre la notification facultative et la notification obligatoire en vertu d'un texte (par exemple article 34 de l'Acte africain de Berlin, article 2 de la Convention III de La Haye sur l'ouverture des hostilités) ou d'une coutume (telle que celle rappelée en matière de blocus maritime par l'article 11 de la Déclaration de Londres du 26 février 1909) paraît former régulièrement l'ossature. Pourtant le rôle de l'Acte unilatéral ne se limite pas à cela dans le droit international. Il est notamment un des modes de formation de la coutume internationale. La Cour suprême des Etats-Unis, en 1871, dans la célèbre affaire de l'abordage entre le *Scotia* (britannique) et le *Berkshire* (américain) [14 Wall. 170, 20 L. Ed. 822] (Hudson, *Cases*, 2^e éd., p. 667-672, spécialement 672) déclare : "Many of the usages which prevail, and which have the force of law, doubtless originated in the positive prescriptions of some single state, which were at first of limited effect, but which when generally accepted became of universal obligation."

281. En l'espèce les déclarations du genre de celles du Président des Etats-Unis ou des déclarations ultérieures sont de celles qui peuvent produire un effet de droit dans l'ordre international comme n'appartenant pas à la catégorie des déclarations qui sont destinées purement à l'usage interne, suivant la juste remarque de Lazare Kopelmanac ["Customs as a means of the creation of international law", *B.Y.I.L.* (1937), p. 127 *sqq.*, spécialement p. 134-135]. Encore faut-il que, par leur contenu, des déclarations de ce genre aient une valeur qui permette à la volonté dont elles sont l'expression de prendre

place parmi les règles du droit international, au prix d'un infléchissement ou d'une modification de ces règles. C'est là un point de vue différent de la valeur politique de ces déclarations qui, elle, dépend avant tout de la place occupée dans la vie internationale par l'Etat dont elles émanent.

282. On doit donc rechercher s'il existe dans le droit international actuel des règles à l'aide desquelles, moyennant les adaptations convenables, les déclarations unilatérales sur le PC soient susceptibles de produire des effets juridiques *erga omnes* et dans quelle mesure.

1. — RELATIONS AVEC LES ANCIENNES JUSTIFICATIONS DES DROITS SUR LES EAUX ADJACENTES

283. Juridiquement les prétentions de l'Etat riverain sur son PC s'apparentent à toutes les prétentions sur les eaux adjacentes. Mais peut-on les fonder sur les critères qui ont dominé jusqu'ici la formation du droit des eaux adjacentes ? La réponse est certainement négative. Il est clair que le vieux critère de délimitation emprunté à la balistique a perdu toute valeur créatrice en cette matière. Le *Quousque mari a terra imperari potest* a été à l'origine des déterminations de distance pratiquées encore à l'heure actuelle en droit positif pour l'étendue de la mer territoriale ou pour celle de la zone contiguë. Mais il a perdu toute pertinence même à leur égard ; la construction subsiste : l'échafaudage qui a servi à l'édifier est détruit. Les distances en usage pour la détermination de la mer territoriale sont très largement inférieures aux portées utiles des projectiles côtiers actuels. D'autre part, les distances servant de détermination aux zones de haute mer sur lesquelles certains Etats revendiquent des droits de surveillance, soit de sécurité en temps de guerre (zone de Panama), soit de lutte contre la contrebande en temps de paix (loi américaine du 5 août 1935), sont très largement supérieures aux portées utiles actuelles de ces mêmes projectiles côtiers.

284. Enfin les portées absolues de certains engins nouveaux, peut-être demain d'un emploi courant, transforment en vieilleries périmées toutes les anciennes notions tirées de l'antique règle de la portée du canon. Ces notions ont joué leur rôle jadis. Devenues aujourd'hui incommensurables à la réalité elles sont privées d'usage. Au surplus la variabilité extrême des dimensions du PC déconcerte toute référence aux critères balistiques.

285. De l'ancienne règle inspirée de la limite d'action de la terre sur la mer on ne peut retenir qu'une idée en notre matière : l'Etat riverain est le mieux placé par les conditions naturelles pour exploiter les ressources du PC. C'est donc dans une autre direction que celle des anciennes justifications des droits sur la mer adjacente qu'il faut chercher des matériaux pour appuyer les prétentions de l'Etat riverain sur son PC.

2. — RELATIONS AVEC LES IDÉES ADMISES AU SUJET DES BANCS

286. Il ne semble pas raisonnable à première vue d'essayer de justifier les droits de l'Etat riverain sur le plateau continental à l'aide d'arguments du genre de ceux que l'on avance parfois à l'appui des droits de l'Etat riverain sur les bancs se trouvant devant ses côtes. Que

peut donner une pareille tentative ? On entend par bancs des formations géographiques situées par une faible profondeur d'eau et à une distance modérée d'une côte (continentale ou insulaire). Parmi les bancs certains ne découvrent pas, d'autres émergent plus ou moins à basse mer, suivant l'importance de la marée. En 1804 (*Soult v. l'Africaine*, 22 Fed. Cas. 13.179) la capture d'une corvette française par un corsaire britannique était arguée d'irrégularité comme faite dans les eaux neutres des Etats-Unis dont l'étendue avait été définie par le Congrès en 1794 comme étant d'une lieue marine de la côte; or la capture avait été faite à 6 milles (2 lieues) du rivage. Il fut plaidé que les « côtes » comprenaient tous les *shoals* ou bancs qui, en Floride, s'étendaient à une distance de 20 milles de la côte et étaient, disait-on, dans la juridiction territoriale. Le juge américain ne retint pas cette argumentation parce que cette interprétation du mot « côte », bien qu'elle pût être exacte au point de vue maritime, était trop vague pour des fins juridiques, étant donné les déplacements dont les bancs sont susceptibles.

287. Mais divers Etats paraissent avoir, à une époque récente, tenu compte dans leur réglementation de l'existence de bancs non découvrants. Ainsi le décret français du 18 octobre 1912 (*Journal Officiel*, 20 et 21 octobre 1912) rendu pour l'application de la Convention XIII (neutralité maritime) de La Haye du 18 octobre 1907, fixe comme ligne de base « la laisse de basse mer, le long de toute l'étendue des côtes et des bancs découvrants qui en dépendent, ainsi qu'autour du balisage fixe qui détermine la limite des *bancs non découvrants* ». Toute réserve faite sur la rédaction vicieuse de cette disposition (parlant de la « laisse de basse mer » autour du « balisage fixe de bancs non découvrants » !), le texte reconnaît une valeur juridique aux bancs même non découvrants pour le tracé de la mer territoriale. En règle, les bancs non découvrants ne sont pas admis en considération pour le tracé de la mer territoriale; ils ne peuvent l'être que par le jeu d'une exception rigoureusement stricte résultant de la théorie dite des « eaux historiques ». Au contraire les bancs découvrants peuvent être pris en considération pour le tracé de la mer territoriale. La Convention de La Haye du 6 mai 1882 sur la pêche dans la mer du Nord (art. 2) fait place, pour la détermination de l'espace où la Convention est applicable, aux « bancs qui dépendent de la côte ».

288. Tout récemment la réglementation par l'Arabie Saoudite de ses eaux adjacentes semble avoir comporté un effort de systématisation de ces tendances auxquelles le mouvement d'idées relatif au PC a donné un regain d'actualité et de faveur, mais qui étaient bien antérieures à ce mouvement. L'article 1 du décret saoudien n° 6/4/5/3711 du 28 mai 1949 définit ainsi les bancs ou *shoals*. « *The term shoal denotes an area covered by shallow water, a part of which is not submerged at lowest low tide* » (art. 1, litt. d). L'article 4 (*ibid.*) considère comme faisant partie des « eaux intérieures » (*inland waters*) du Royaume : « *the waters above and landward from any shoal not more than twelve nautical miles from the mainland or from a Saudi Arabian island* » (litt. b). La « ligne de base » des eaux qualifiées dans ce décret de « *coastal sea* » (s'étendant au-delà des eaux intérieures et correspondant à ce que la terminologie française habituelle appelle eaux territoriales) est définie ainsi par le décret saoudien pour l'hypothèse de bancs ou *shoals* au large de la côte :

« *The following are established as the base-lines from which the coastal sea of Saudi Arabia is measured : ... (c) where a shoal is situated not more than twelve nautical miles from the mainland or from a Saudi Arabian island, lines drawn from the mainland or the island and along the outer edge of the shoal.* » (Art. 6.)

289. Ainsi le droit le plus récent relatif aux bancs ne prend en considération que les bancs découvrants et il résulte de là qu'on ne saurait en aucune façon chercher de ce côté des règles applicables au PC puisqu'il s'agit d'une formation géographique ne découvrant pas. L'inutilité des recherches faites dans le droit de la mer pour y trouver des moyens de justification des droits de l'Etat riverain sur son PC amène à se tourner vers les règles relatives à l'acquisition des droits sur les espaces terrestres.

3. — RELATIONS AVEC LES RÈGLES CONCERNANT L'ACQUISITION DES DROITS SUR LES ESPACES TERRESTRES

290. Aujourd'hui, c'est l'occupation effective, caractérisée par les deux traits essentiels de la possession et de l'administration qui est considérée comme la condition nécessaire pour l'acquisition « en souveraineté » d'un territoire qui n'était pas auparavant sous la souveraineté d'un autre Etat. Mais il est légitimement concevable que la possession et l'administration ne se réalisent pas immédiatement et que, par suite, jusqu'au moment où ces deux conditions de l'effectivité de l'occupation se trouveront satisfaites, l'occupant — dont l'occupation ne sera pas encore effective — ait cependant une position protégée par le droit à l'égard des autres Etats.

291. C'est ainsi par exemple qu'on admet encore aujourd'hui, malgré le renforcement des exigences en matière d'effectivité, que la découverte donne à l'Etat pour le compte duquel elle a été faite, un début de titre, ce que le langage juridique anglais appelle un *inchoate title*. Cet *inchoate title*, ce titre naissant, d'après la traduction de Fauchille, ce titre incomplet mais susceptible de développement, ce titre en voie de formation « agit comme une barrière empêchant temporairement l'occupation par un autre Etat » (*acts as a temporary bar to occupation by another State*, Hall, par. 32, p. 127, cité et approuvé par Oppenheim-Lauterpacht, 7^e éd., p. 510, par. 223), et cela pour une période raisonnablement suffisante pour réaliser l'occupation effective du territoire découvert. Si la période s'écoule sans qu'une tentative soit faite par l'Etat de la découverte pour transformer son début de titre (*inchoate title*) en un titre d'occupation réel (*real title of occupation*), le titre embryonnaire meurt et un autre Etat peut alors acquérir le territoire par le moyen d'une occupation effective.

292. Ces idées sont à la base des sentences arbitrales où l'on trouve l'expression des conceptions actuelles en matière d'acquisition de territoires : sentence Max Huber du 4 avril 1928 entre les Pays-Bas et les Etats-Unis à propos de l'île Palmas (Mianguas), p. 27 et 28 du texte publié par la Cour permanente d'arbitrage de La Haye; sentence du roi d'Italie du 31 janvier 1931 entre la France et le Mexique à propos de l'île Clipperton, *A.J.I.L.*, vol. 26 (1932), p. 390; Cf. sentence arbitrale sur la frontière entre le Guatemala et le Honduras, *Annual Digest*, 1933-1934, p. 118-221.

293. Cette notion de droit embryonnaire est également à la base des tentatives faites si fréquemment en matière d'acquisition de territoire par occupation originaire, afin de se dispenser de réaliser l'occupation effective sur la *totalité* du territoire prétendu. Un Etat qui occupe effectivement certaines parties d'un territoire allègue la continuité dans laquelle seraient ces parties avec le reste pour être réputé avoir acquis de plein droit les autres portions des terres *nullius* qui touchent les parties réellement possédées, soit à l'arrière de celles-ci, soit latéralement à elles. On justifie cette théorie par diverses considérations : tantôt (comme Bluntschli, (*Droit international codifié*, art. 282, rem. 1) on fait valoir qu'il est, en fait, matériellement impossible aux représentants d'un Etat de s'emparer effectivement, dès le moment de leur débarquement sur le rivage, de toute l'étendue du territoire qu'ils veulent soumettre à leur autorité, une occupation réelle ne pouvant être forcément que progressive et successive; tantôt (comme Travers Twiss, t. I; n° 124) on admet que, lorsqu'une nation s'établit en certains endroits d'un pays, il est naturel de présumer qu'elle a l'intention de prendre possession de toutes les parties du pays qui sont essentielles à l'indépendance et à la sûreté de son établissement et qui en constituent plus ou moins des dépendances.

294. Cette thèse dite de la zone des limites naturelles de l'occupation s'est particulièrement affirmée à propos des prises de possession d'une certaine étendue de littoral maritime : l'Etat qui occupe les rivages de la mer prend par cela même possession de toute la portion des terres qui forme avec le littoral un ensemble naturel. L'importante sentence du roi d'Italie du 6 juin 1904 entre le Brésil et la Grande-Bretagne énonce les limites dans lesquelles elle considère comme valable la notion de continuité; elle s'exprime ainsi : « La prise de possession effective d'une partie d'une région, bien que pouvant être estimée comme efficace pour acquérir la souveraineté de la région tout entière lorsque celle-ci constitue un organisme unique, ne peut pas être estimée efficace pour l'acquisition de la souveraineté sur toute une région lorsque, à cause de son extension ou de sa configuration physique, elle ne peut pas être considérée comme une unité organique *de facto*. »

295. La doctrine de la continuité ne peut-elle trouver place dans la théorie du plateau continental ? Constatons tout d'abord que la doctrine de la continuité, dans son application aux îles situées au-delà de la limite des eaux territoriales du territoire occupé au large duquel elles se trouvent, a été expressément rejetée par le Président Max Huber dans sa sentence de l'île Palmas (Mianguas) entre les Pays-Bas et les Etats-Unis. Une autre remarque s'impose. Cette doctrine de la continuité ne pourrait aboutir, en tout cas, qu'à l'attribution à l'Etat riverain d'un *inchoate title*, d'un droit embryonnaire, d'un simple droit de préférence que l'Etat riverain devrait transformer par le moyen de l'occupation en un droit complet qui ne prendra naissance que par l'exploitation progressive du PC.

296. Or précisément les conséquences logiquement déductibles de l'application de l'idée de continuité au plateau continental en vertu du droit international actuel sur l'acquisition des territoires vont beaucoup moins loin

que celles que la doctrine du plateau continental tire au profit de l'Etat riverain des relations entre sa masse terrestre et son PC : en effet les divers documents législatifs déjà émis établissent au profit de l'Etat riverain sur son PC non pas un *inchoate title*, mais un droit d'exclusivité écartant de l'exploitation du sol et du sous-sol du plateau continental tous les Etats autres que l'Etat riverain. Ce droit d'exclusivité est au surplus un droit permanent, non susceptible de périr par le non-usage : car cette caducité serait en contradiction avec une des idées inspiratrices de la doctrine qui entend prévenir le *rush and grab*.

297. Ainsi le droit international en matière d'acquisition de territoires terrestres est largement dépassé par les textes existants sur le PC et la doctrine du PC, telle qu'elle se dégage de ces textes, ne reçoit aucun appui des règles du droit international général. C'est donc une règle véritablement nouvelle en matière de droit international que celle ressortant des proclamations émises, qui attribue à l'Etat riverain sur son PC des droits exclusifs, lui appartenant d'office, sans qu'il soit besoin, ou pour les faire naître ou pour les compléter, d'une occupation effective dont l'exigence irait à l'encontre des données mêmes de la doctrine du PC.

298. On peut se demander si, à défaut de l'exigence de l'occupation effective — antinomique à la doctrine du PC — il n'y aurait pas lieu d'exiger de l'Etat riverain une déclaration, en l'absence de laquelle les parties du PC situées au-delà de la limite vers le large des eaux territoriales, demeureraient soumises au droit commun de la haute mer, tel qu'il est actuellement, c'est-à-dire ne feraient pas l'objet d'un droit exclusif au profit de l'Etat riverain, mais demeureraient susceptibles d'occupation effective par n'importe quel autre Etat. Il semble, en tout cas, qu'on doive considérer une telle déclaration comme implicitement contenue dans les proclamations, décrets ou autres documents législatifs émis ou qui viendraient à l'être afin de faire connaître, pour reprendre l'expression de la Proclamation du Président des Etats-Unis, la « politique » de l'Etat riverain à l'égard de son PC.

299. On peut, à la rigueur, considérer des manifestations de volonté de cette sorte comme constituant, de la part de l'Etat riverain, ce que le vocabulaire juridique appelle parfois une « occupation notionnelle ». Ce qui est certain, c'est qu'une « occupation notionnelle » de ce genre effectuée par voie de déclaration quelle que soit sa forme, par des Etats autres que l'Etat riverain, serait — à l'inverse — totalement inopérante, pour attribuer un droit quelconque à ces autres Etats à l'encontre de l'Etat riverain.

4. — RELATIONS AVEC LA THÉORIE DES SECTEURS

300. Il est un autre groupe de considérations avec lequel il n'est peut-être pas inutile de confronter la doctrine du PC, c'est ce que l'on appelle la « théorie des secteurs ». Si, toutefois, la « théorie des secteurs » ne peut pas être regardée comme faisant partie du droit international, même en limitant son application à certaines régions, il serait imprudent d'attendre qu'elle fournisse un appui positif à la doctrine du PC.

301. On sait, en particulier, que l'attitude du Département d'Etat des Etats-Unis n'a pas varié en ce qui concerne les régions polaires où cette théorie des secteurs a rencontré faveur. Le Département d'Etat n'a jamais reconnu officiellement le système des secteurs, pas plus que le système de la découverte non suivie d'établissement; il s'en est toujours tenu aux exigences traditionnelles de l'établissement actuel et permanent comme seul mode régulier d'acquisition de la souveraineté territoriale sur les espaces sans maître. Il serait donc bien difficile de tirer de la théorie des secteurs des arguments, susceptibles de quelque valeur positive, pour préciser et éclairer concernant le PC une doctrine qui est d'origine américaine.

302. Cependant, les points de contact ne manquent pas entre les deux théories. Le système des secteurs est un procédé de répartition des terres polaires entre les Etats qui se trouvent placés au voisinage de ces terres, dans des conditions géographiques déterminées. A cet égard on aperçoit une analogie avec la doctrine du PC qui se propose d'éliminer les compétitions et les concurrences pour l'exploitation des ressources naturelles des plateaux en attribuant des droits spéciaux aux Etats dont ils prolongent les masses terrestres. C'est une pensée politique qui inspire l'un et l'autre systèmes en restreignant les possibilités de participation des Etats au bénéfice d'une situation donnée.

303. Dans chacun des deux cas la solution paraît dominer les ambitions rivales; elle « repose seulement sur une distribution géographique ». Le sénateur canadien Poirier, « père » du système des secteurs, disait devant le Sénat d'Ottawa le 20 janvier 1907 : « Nous n'avons qu'à ouvrir notre géographie pour voir que la « chose est toute simple... Cette méthode écarterait les difficultés et elle supprimerait les causes de différends ou de conflits entre les Etats intéressés. Tout Etat limitrophe des régions polaires étendra simplement ses possessions jusqu'au pôle nord. »

304. On pourrait, sans invraisemblance ni impertinence, prêter au Président des Etats-Unis, d'après les termes de sa Proclamation, un langage analogue, le doigt tendu vers une carte marine des côtes de l'hémisphère occidental. Dans le système des secteurs comme dans la doctrine du PC c'est la configuration des lieux qui détermine le « pays d'attraction ».

305. Une autre analogie se marque dans les effets radicaux que les partisans du secteur et ceux du PC font engendrer à leur système au profit de l'Etat d'attraction : dans le système des secteurs, l'Etat d'attraction jouit non seulement d'une priorité pour procéder à l'occupation effective, mais encore il se trouve dispensé d'avoir à se conformer dans le secteur aux exigences requises en matière d'effectivité par le droit international traditionnel.

306. De la même façon, sans aller jusqu'à dire qu'une règle soit déjà formée en droit international, attribuant d'office à l'Etat riverain des droits sur le lit de la mer et le sous-sol du PC au-delà de la limite des eaux territoriales, un certain nombre de juristes autorisés (Commission de l'ILA) sont d'avis que les sources existantes en la matière entre 1942 et 1949 inclus viennent à l'appui de l'idée que le contrôle et la juridiction sur le lit de

la mer et sur le sous-sol du PC appartiennent *ipso jure* à l'Etat riverain sans qu'il soit besoin ou de déclaration ou d'occupation effective à l'Etat riverain : ils admettent « *that the theory according to which control and jurisdiction of the sea-bed and the subsoil of the continental shelf outside territorial waters vest ipso jure in the coastal State is a necessary and acceptable development of international law on this matter* ».

307. Des controverses délicates qui sont nées en matière de secteurs ne se présentent pas pour le PC. Du fait que le PC au-delà des eaux territoriales constitue un espace pratiquement vierge ou tout au moins que les entreprises qui y ont été commencées ressortissent au pays d'attraction (par exemple celles autorisées par les Etats particuliers des Etats-Unis de Louisiane, Mississipi, Texas, etc.), il n'y a pas à prendre parti sur le point de savoir si le pays d'attraction doit respecter les occupations déjà réalisées dans la zone en contournant ces occupations sans les englober ou si, au contraire, il possède des droits d'élimination. Respect des droits acquis ou au contraire expropriation sont, pour le PC, une alternative délicate sur laquelle la situation de fait dispense heureusement de se prononcer.

308. Un autre point de contact paraît exister entre la théorie du secteur et celle du PC. Quels sont les objets des droits de l'Etat d'attraction : s'appliquent-ils non seulement aux terres et aux glaces fixes, mais aussi à la mer ? On voit l'analogie de la situation à ce point de vue avec celle du PC. La pure doctrine du PC ne comporte pas de revendication de « souveraineté » sur le plateau, c'est-à-dire qu'elle ne réclame pas d'office et d'emblée au profit de l'Etat d'attraction la totalité des diverses compétences étatiques dont la nature des espaces considérés permet d'envisager l'exercice : air atmosphérique ou stratosphérique, surface des eaux, volume des eaux, lit de la mer, sous-sol de la mer. La théorie du PC ne dit pas « souveraineté »; elle dit « juridiction et contrôle ». Elle affirme que la liberté de la mer demeure entière sur les eaux situées au-delà de la limite vers le large de la mer territoriale et qui continuent à être des eaux de haute mer. Ce n'est pas d'ailleurs que cette théorie origininaire n'ait déjà — nous l'avons vu — comporté des modifications et ne soit susceptible de variantes; on a relaté plus haut les affirmations de souveraineté émises par divers Etats de l'Amérique latine et notamment leurs prétentions sur la mer « épicontinentale ».

309. Dans la théorie des secteurs nous trouvons de pareilles divergences. La doctrine exposée par l'écrivain russe Lakhtine à propos de la navigation aérienne dans les régions polaires [*Revue de droit aérien*, Paris, vol. XIII (1929), p. 532-556] est une véritable doctrine de souveraineté portant sur l'air et sur le volume des eaux aussi bien que sur les terres et les glaces fixes. Lorsque la Norvège, longtemps hostile à la théorie des secteurs (par exemple Déclaration aux Etats-Unis du 1^{er} mars 1930, Hackworth, vol. I, p. 463) l'admet, puis enfin l'adopte elle-même (décret du 14 janvier 1939), elle évite toute affirmation de prétentions sur les espaces maritimes autres que la mer adjacente aux côtes. De même, les textes britanniques instituant des secteurs (dépendances des Falkland, 28 mars 1917; dépendance de Ross, 7 février 1933, etc.), le décret français du 1^{er} avril 1938

(*Journal Officiel*, 6 avril) sur la terre Adélie s'abstiennent de toute revendication sur les surfaces maritimes autres que celles qui dépendent des terres du secteur. En dépit de ces divergences de conception, on peut admettre que la théorie du secteur répond à une pensée maîtresse et que cette pensée maîtresse est précisément celle qui domine aussi la doctrine du PC.

310. Pour Lakhtine « la doctrine de l'occupation des terres polaires doit être remplacée par la doctrine de la région d'attraction ». Il en paraît bien être de même pour la doctrine du PC. Elle aussi tend à dispenser l'Etat riverain de procéder à l'occupation de certains espaces maritimes — le sol et le sous-sol de son PC — happés par une manière de gravitation dans le système de la masse continentale et sur lesquels cette doctrine reconnaît d'office des droits exclusifs à l'Etat d'attraction.

311. Dans l'un et l'autre cas, ces doctrines se proposent de répondre à la fonction essentielle du droit qui est de prévoir ou d'apaiser les conflits; la qualité de *res nullius* chez des espaces attirant l'attention d'un nombre plus ou moins grand d'Etats est de nature à engendrer des difficultés internationales qu'il faut pouvoir résoudre s'il n'a pas été possible — ce qui vaut mieux encore — de les empêcher de naître.

5. — LA DOCTRINE DU PLATEAU CONTINENTAL NE CONSTITUE PAS UNE APPLICATION A DES MATIÈRES NOUVELLES DE RÈGLES EXISTANTES

312. Ces coups d'œil jetés sur le droit international actuel en matière d'acquisition des compétences étatiques par rapport à l'espace — ou, plus précisément, sur l'extension spatiale de l'ordre juridique qu'est l'Etat — obligent à conclure qu'on n'y aperçoit pas de règles auxquelles on puisse considérer comme conformes celles qui sont contenues, explicitement ou implicitement, dans les proclamations unilatérales de droits sur le PC. Ces proclamations valent comme faits de coutume. Elles peuvent être à l'origine d'un droit nouveau; elles ne constituent pas des applications à des matières nouvelles de règles existantes de droit international.

Section VI. — La doctrine du plateau continental et la pratique

313. Il reste à se demander si la doctrine du PC est à même d'atteindre l'objet qu'elle se propose, c'est-à-dire de prévenir les différends susceptibles de surgir et, en même temps, d'assurer, dans l'intérêt général, une fructueuse exploitation de ressources indispensables au bien-être de l'humanité.

1. — OBJECTIONS DÉJÀ ADRESSÉES A LA DOCTRINE DU PLATEAU CONTINENTAL

314. Des objections d'ordre pratique ont été adressées par sir Cecil Hurst dans sa communication à la Grotius Society du 1^{er} décembre 1948 à l'application de la théorie du PC. Tout en maintenant le point de vue exposé par lui dans son célèbre article de 1923 que les bancs servant en haute mer à des pêcheries sédentaires peuvent être l'objet d'une occupation valable du lit de la mer sans que cela entraîne la moindre interférence dans la pêche des

espèces mobiles ou dans les droits généraux de la navigation, sir Cecil déclare que « à son avis, il est difficile de faire application de ce principe au PC. Et cela pour plusieurs raisons. La première est la grandeur des étendues du PC comparées à la faible superficie des bancs ou des fonds où existent ces pêcheries sédentaires. La deuxième raison est la variété des ressources que l'on peut tirer de ces aires sous-marines. Enfin la troisième est l'impossibilité d'exploiter certaines d'entre elles sans l'établissement d'installations qui constitueraient une gêne sérieuse pour la navigation ».

315. La première considération ne requiert pas de commentaires. La seconde, au contraire, demande quelques éclaircissements. Voici ceux qui sont donnés par l'auteur lui-même :

« Bien que ce soit l'existence connue de gisements pétrolifères qui a conduit à invoquer cette nouvelle politique en matière de ressources du PC, il n'y a rien dans la Proclamation même du Président des Etats-Unis qui limite ses applications à la branche du pétrole. La première phrase du Préambule dit : « pétrole et autres substances minérales ». Le dispositif couvre toutes les ressources du PC. Qui sait si les découvertes scientifiques de demain ne nous feront pas trouver quelque usage, de grande importance pour le monde, du calcaire (*chalk*, craie) qui forme, je crois, le sous-sol du lit de la Manche ? Je voudrais insister là-dessus pour mettre en garde contre l'impression des juristes de droit international de l'Europe occidentale que nous n'avons pas à nous préoccuper des problèmes se rattachant au PC, parce qu'il n'y a pas de raison de penser qu'il y ait des gisements pétrolifères dans cette partie du monde. Il faut examiner le problème qui se présente sur la base de cette idée que la nouvelle politique s'applique à toutes les ressources susceptibles d'être obtenues du lit de la mer et de son sous-sol. Les arguments qui peuvent justifier la reconnaissance de la souveraineté sur les bancs de faible étendue où l'on peut recueillir à la surface du lit de la mer des éponges ou des huîtres, sont difficilement applicables aux ouvrages et installations nécessaires pour l'extraction de grande envergure de minéraux dans de vastes étendues de haute mer. » (The Grotius Society, Transactions for the year 1948, vol. 34, p. 166-167).

316. Sir Cecil Hurst formule ainsi sa troisième objection à l'application de la doctrine du PC :

« La troisième difficulté quant à la manière d'appliquer au PC le principe qui est valable pour les pêcheries, est que, si le PC doit s'étendre jusqu'à l'isobathe de 100 brasses, il devra s'appliquer à des lieux tels que la Manche qui sont de grandes voies de trafic maritime et où l'établissement des plate-formes ou des derricks nécessaires pour l'extraction du sous-sol d'une substance ou d'une autre, doit, inévitablement, constituer des obstacles sérieux à la navigation.

« Il est plus que vraisemblable que, si la politique en matière de ressources du PC devait se limiter à l'exploitation du pétrole, il n'en résulterait pas de bien grands inconvénients pour la navigation. Ni le golfe de Paria, ni le golfe du Mexique, ni les côtes de la Californie ne seront, vraisemblablement, dans un proche avenir, si encombrés de navires que les travaux érigés pour obte-

nir le pétrole gênent la circulation maritime. Mais il est difficile de voir comment en droit il pourrait être légitime pour un Etat d'insister sur des droits spéciaux de juridiction et de contrôle devant ses côtes pour des exploitations pétrolières et de soutenir que ces droits ne pourraient pas être revendiqués avec une égale insistance pour l'exploitation de bauxite ou d'uranium.

« Il est également difficile de voir comment, en droit, les droits spéciaux de contrôle sur les ressources du PC dépendraient du volume de la navigation qui passe sur ce plateau.

« La difficulté semble bien difficile à résoudre par une clause de sauvegarde dans l'instrument incorporant les prétentions, clause aux termes de laquelle la navigation libre et sans entraves en haute mer au-dessus du PC ne sera pas affectée. En pratique, le système de maintenir les limites existantes de la souveraineté de l'Etat vers la surface de la mer de manière à conserver à ces eaux la condition juridique de haute mer, lorsqu'il s'agit d'espaces en dehors de la limite des eaux territoriales, tout en reconnaissant une prétention à des droits spéciaux de juridiction et de contrôle exclusif sur une vaste étendue du lit de la mer et du sous-sol, se révélerait, j'en ai peur, trop compliqué pour donner satisfaction. » (*Ibid.*, p. 167).

317. Les objections générales ci-dessus reproduites formulées par l'éminent juriste britannique peuvent servir d'introduction utile à l'étude des diverses questions d'ordre pratique qui devra être faite en vue de parvenir à une réglementation d'ensemble satisfaisante de la matière du PC.

2. — AUTRES QUESTIONS A EXAMINER POUR UNE RÉGLEMENTATION DE LA MATIÈRE

a) Définition du plateau continental

318. Une première question se réfère à la définition à adopter du PC. On a vu que les réglementations adoptées par les textes nationaux en vigueur diffèrent très largement et au point de menacer la notion même de PC pourtant présentée comme la base de la réglementation établie par ces textes. On a signalé d'autre part la manière générale dont se présente le problème. Le critère valable au point de vue de la géographie ou de l'océanographie est celui de la première rupture de pente, succédant à la lente et graduelle descente à partir du rivage, de la surface de ce socle immergé sur lequel les continents semblent être posés. Mais, si le phénomène de la rupture de pente se produit en général aux environs de 200 mètres, il est loin qu'il en soit ainsi partout : la « pluralité des plateaux continentaux » semble être un point acquis. Dans ces conditions, admettra-t-on comme constituant un « plateau continental » avec les conséquences juridiques que cette dénomination comporte, la plate-forme sur laquelle la rupture de pente se produit aux environs de 500 mètres ou aux environs de 1 000 mètres de profondeur ? Il se peut, à l'inverse, que la région considérée, tout en ne comportant pas de fonds supérieurs à l'isobathe de 100 brasses ou à l'isobathe de 200 mètres, soit regardée par les géographes comme dépourvue de PC : c'est le cas, d'importance pratique fondamentale pour le golfe Persique.

319. Il semble qu'on puisse trouver une solution satisfaisante aux difficultés provoquées par ces diversités dans les idées suivantes. En règle il y a lieu d'adopter pour la réglementation juridique du PC la notion courante, bien que géographiquement critiquable, de plateau continental caractérisé par la rupture de pente aux environs de 200 mètres. En conséquence, le lit de la mer et son sous-sol devront être considérés comme appartenant au PC lorsque la profondeur du lit de la mer dans le lieu considéré n'excède pas 200 mètres ou 100 fathoms, l'une ou l'autre mesure étant prise comme règle pour le pays suivant l'unité de mesure adoptée par les cartes hydrographiques officiellement en usage dans ce pays. La différence de 18 mètres environ existant entre l'échelle de 200 mètres et l'échelle de 100 brasses (182,90 mètres), en général négligeable pratiquement, pourra cependant revêtir une importance appréciable lorsque la pente du PC sera extrêmement faible.

320. Malgré l'adoption comme règle de la notion « vulgaire » de PC défini à l'aide de la rupture de pente se produisant aux environs de 200 mètres, il appartiendra aux intéressés de faire la preuve que des parties du lit de la mer et de son sous-sol se trouvant au-delà de la limite vers le large de leurs eaux territoriales à une profondeur d'eau supérieure à 200 mètres (ou s'il y a lieu, 100 fathoms) doivent être considérées comme appartenant au PC en conformité de la notion géologique de cette expression.

321. Quelle sera d'autre part la solution à adopter pour les lieux qui, d'après les géographes, « ne peuvent être considérés comme de vrais plateaux continentaux » (tels le golfe Persique, le plateau sicilo-tunisien, l'Adriatique nord ou l'Egée, J. Bourcart, *op. cit.*, p. 254) ? Parmi ces fonds de faible profondeur certains sont d'une richesse indubitable en substances pétrolifères; certains autres contiennent vraisemblablement, sinon du pétrole, du moins d'autres substances exploitables par sondages, suivant des techniques déjà mises au point pour le soufre, le sel, et peut être demain, la potasse.

322. Les juristes ne sauraient faire état de la conception géologique *stricte* du PC toutes les fois que la profondeur à laquelle se trouve le lit de la mer est inférieure à 200 mètres (ou, suivant le cas, 100 fathoms), si la règle vient à faire partie du droit positif commun que le phénomène géographique du Plateau continental soit de nature à influer sur les droits des Etats riverains. La notion de profondeur inférieure à 200 mètres (ou 100 brasses) doit assurer aux Etats le bénéfice de ces droits, même si les formations marginales dont il s'agit ne sont pas considérées du point de vue géographique ou géologique comme appartenant au PC.

323. Prétendre que les Etats riverains d'espaces maritimes dont la profondeur est plus ou moins inférieure à 100 brasses, mais ne sont pas considérés comme répondant à la notion géographique de PC, ne pourraient pas invoquer sur ces espaces les droits que l'on reconnaîtrait aux Etats riverains d'espaces considérés comme compris dans un PC, serait établir entre ces Etats une inégalité injustifiable. Ce qui détermine l'attribution de droits particuliers aux Etats sur le PC au voisinage de leurs côtes, même quand ce PC s'étend au-delà de la limite vers le large des eaux territoriales, c'est la possibilité technique

d'exploiter facilement les ressources naturelles qui se trouvent dans le sous-sol de ce PC et qu'il est de l'intérêt général de l'humanité de voir rendre disponibles. Concevrait-on qu'on refuse ces mêmes droits aux Etats qui sont dans les mêmes conditions d'exploitation facile des ressources naturelles se trouvant devant leurs côtes par une faible profondeur d'eau ? C'est essentiellement ce facteur de la faible profondeur qui a été pris en considération par la Grande-Bretagne et le Venezuela pour se partager, en vertu du traité du 26 février 1942, les aires sous-marines du golfe de Paria riches en substances pétrolières.

b) *Détermination des limites exactes du plateau*

324. Même en étant d'accord sur un critère donné de définition du PC, il ne sera pas toujours facile de déterminer les limites exactes de ce PC. Si, en effet, le mot de « plateau » implique l'idée d'une surface plate et unie, ce caractère ne s'applique pas d'une manière invariable au PC (J. Bourcart, *op. cit.*, p. 132). Cette notion de surface plate et unie est vraie, dans une certaine mesure, dit cet auteur, des plateaux continentaux de la France, des îles Britanniques, de la Norvège et, de même, du plateau arctique russo-sibérien. Mais, dans la zone entre le Maine, la Nouvelle-Ecosse et Terre-Neuve, où la structure sous-marine est considérée comme l'extension submergée du système des Appalaches, des vallées sous-marines tombent au-dessous des fonds de 100 brasses et des crêtes s'élèvent au-dessus de l'isobathe de 100 brasses [R. Young, art. cit., *A.J.I.L.*, vol. 42 (1948), p. 857]. Beaucoup de hauts fonds accidentent le plateau quand vient prendre fin à son niveau une chaîne de montagnes du type Atlantique (c'est-à-dire le cas du littoral où les chaînes plissées viennent se terminer à peu près perpendiculairement ou, au moins, obliquement, au rivage). D'autre part, de nombreux sillons sous-marins entailleront le PC aussi bien dans le cas des littoraux atlantiques que de ceux dit pacifiques (où les chaînes plissées ont une direction sensiblement parallèle au rivage). Il pourra surgir pour la délimitation des PC de nombreux problèmes rappelant les questions techniques que soulève le tracé de la limite de la mer territoriale.

c) *Extrême diversité des plateaux continentaux et corrections éventuelles*

325. Une autre question qui devra retenir l'attention lors de la mise en forme juridique de la notion de PC naît de l'extrême inégalité des étendues, notamment en largeur, des divers plateaux continentaux. Parfois extraordinairement resserrés le long de côtes où le rivage s'enfonce très rapidement vers les profondeurs océaniques, les plateaux continentaux sont ailleurs doucement inclinés et la rupture de pente ne se produit qu'à une distance très éloignée du rivage.

326. L'inégalité atteint son maximum dans le cas où le plateau continental est considéré comme n'existant pas. Sur certaines côtes, notamment le long des côtes volcaniques, il n'y a pas de PC. Le professeur J. Bourcart (*op. cit.*, p. 244) voit une des caractéristiques du continent austral dans le fait qu'il ne possède pas de PC, au moins si l'on accepte la définition bathymétrique de celui-ci : pour trouver dit-il, une marge, un socle défini par une

rupture de pente, il faut choisir, à peu près, l'isobathe de 1 000 mètres; et encore ce socle n'a-t-il quelque importance qu'au voisinage de la mer de Ross.

327. L'attention se portera probablement sur le point de savoir s'il ne conviendrait pas de corriger ces inégalités en attribuant aux Etats dépourvus de PC des zones contiguës particulières. Peut-être, inversement, songera-t-on à ne pas attribuer de droits particuliers à l'Etat riverain sur son PC au-delà d'une certaine distance de ses côtes, lorsque le PC aura une étendue très considérable : cette réduction de la partie du PC à prendre en considération pourra se faire soit par une courbe bathymétrique à choisir, soit par la détermination d'une distance horizontale à partir du rivage.

328. Dans cet ordre d'idées M. José Luis de Azcarraga (« *Los derechos sobre la Plataforma submarina* », *Revista Espanola de Derecho internacional*, vol. II, 1949, p. 47-99) a estimé que, pour prendre place utilement dans le droit, la notion de PC devrait être mise en harmonie avec un ajustement général de la doctrine des eaux adjacentes. D'après lui, l'étendue des eaux territoriales doit être fixée à 20 milles marins (37 040 mètres) à compter de la laisse de basse mer le long de la cote, cette étendue demeurant la même pour le temps de paix et pour le temps de guerre, l'Etat étant belligérant ou étant neutre. L'Etat riverain a droit à l'exploitation et à l'usage de la totalité de son plateau continental, même au-delà de la distance déterminée par la projection verticale sur ce plateau de la limite de la surface maritime large de 20 milles; mais le PC ne peut être considéré comme s'étendant au-delà de l'isobathe de 200 mètres.

329. Si cette suggestion était considérée comme plaçant sous la juridiction de l'Etat riverain des espaces excessifs, Azcarraga proposerait que les limites du PC au-delà des 20 milles d'eaux territoriales fussent déterminées par l'isobathe de cent (100) mètres. Dans cette zone l'Etat aurait le bénéfice des ressources naturelles de son PC (lit et sous-sol); il pourrait les exploiter à l'aide d'installations faites ou bien directement depuis l'eau ou bien depuis ses eaux territoriales ou la terre ferme.

330. Azcarraga désigne le droit de l'Etat riverain à l'exploitation exclusive des ressources naturelles de tout ou partie du PC sous l'expression « *control y soberania* ». A la page 97 de son article et dans la note n° 53 Azcarraga, « désireux de contribuer personnellement à l'obtention d'une « thèse satisfaisante pour tous les Etats maritimes », suggère une solution d'ordre général susceptible d'être réduite en formule; elle est indépendante de la notion de plateau continental, ses termes étant la densité de population au kilomètre carré, la longueur du littoral en kilomètres de l'Etat considéré, la superficie du territoire national en kilomètres carrés. Le résultat exprime l'étendue des eaux « juridictionnelles » (en y comprenant aussi la zone contiguë, précise l'auteur) à attribuer à chaque Etat.

« Considérant que l'étendue des eaux « juridictionnelles » (en y comprenant aussi la zone contiguë) doit être en relation avec la densité de la population de chaque Etat, avec l'étendue de son territoire national et avec celle de ses côtes, on pourra déterminer la limite maximum des

surfaces de ces eaux au moyen de la formule suivante :

$$(H \times \text{km}^2) \times \frac{C}{S} \times 100.$$

« Dans cette formule le facteur $(H \times \text{km}^2)$ représente le nombre d'habitants au kilomètre carré de territoire;

« Le numéro C représente la longueur du littoral en kilomètres;

« S représente le nombre de kilomètres carrés exprimant la superficie du territoire national.

« Le résultat est multiplié par 100 pour réduire à l'entier la décimale et le total final donnera le nombre de milles applicable aux eaux juridictionnelles.

« Cette formule chiffrée pour l'Espagne, la France, l'Angleterre et les Etats-Unis (pour se borner à ces quelques exemples pratiques) donne les résultats ci-après :

« Espagne (sans les Baléares ni les Canaries) :

$$48 \times \frac{4\ 814}{492\ 921} \times 100 = 46,8 \text{ milles.}$$

« France :

$$82 \times \frac{3\ 120}{565\ 507} \times 100 = 45 \text{ milles.}$$

« Angleterre :

$$20 \times \frac{3\ 060}{243\ 023} \times 100 = 25 \text{ milles.}$$

« Etats-Unis :

$$148 \times \frac{18\ 000}{9\ 420\ 670} \times 100 = 28,2 \text{ milles.} \gg$$

d) *Délimitation des plateaux continentaux intéressant plusieurs Etats*

331. Un certain nombre de questions qui, doctrinalement, ne sont pas graves, mais qui possèdent un grand intérêt pratique peuvent être — et ont été déjà effectivement soulevées — à propos de la délimitation des plateaux continentaux intéressant simultanément plusieurs Etats. La Proclamation du Président des Etats-Unis s'est exprimée ainsi au sujet du problème général : « Dans les cas où le PC s'étend jusqu'aux rivages d'un autre Etat ou bien se trouve en partage avec un Etat adjacent, la frontière sera déterminée par les Etats-Unis et l'Etat intéressé, conformément à des principes équitables. » Cette même formule générale se trouve reproduite notamment dans la législation de l'Iran comme dans celle de l'Arabie Saoudite sur le PC. Certains interprètes [F. A. Vallat, art. cit., B.Y.I.L. (1946), p. 335, 336; J. M. Py, *Etude sur le plateau continental*] ont cherché à la serrer de plus près en déterminant quels pourraient être ces principes équitables. »

332. Pour l'hypothèse de mers étroites (et d'une profondeur partout inférieure à 200 mètres) bordées par deux Etats occupant chacun un des rivages opposés (par

exemple la Manche), on peut admettre, au point de vue du droit, qu'on se trouve en présence d'un plateau continental commun. Comment le répartir ? Deux systèmes viennent immédiatement à l'esprit : celui du thalweg (ou ligne continue des plus grandes sondes); celui de la ligne médiane. Les raisons qui ont fait adopter le thalweg dans le cas du lit des fleuves (fixité de la ligne qui est ainsi indépendante des crues, attribution égale à chaque riverain de la partie du lit où le courant est le plus rapide) n'existent pas dans l'espèce. C'est donc d'après une ligne que l'on peut définir grossièrement comme une « ligne tracée à égale distance des côtes des riverains se faisant face » que les aires sous-marines seront le plus équitablement réparties entre ceux-ci.

333. Le cas d'un golfe dont plusieurs Etats sont riverains, par exemple le golfe Persique, présente un problème plus délicat. La simple extension vers la mer des frontières terrestres ne donnerait certainement pas la solution, dit F. A. Vallat. Il suggère que la solution la plus équitable consisterait à diviser l'aire sous-marine en dehors des eaux territoriales entre les Etats contigus proportionnellement à la longueur de leurs côtes respectives. Pour réaliser ce tracé la meilleure méthode serait de prendre un point ou une ligne dont la position serait calculée pour donner la répartition désirée et de tracer les limites des aires sous-marines depuis ce point ou cette ligne jusqu'aux frontières terrestres des Etats riverains. F. A. Vallat ajoute sagement que le cas du golfe de Paria montre combien il est difficile d'adopter une règle simple (art. cit., p. 336).

334. J. M. Py critique la base de répartition faite proportionnellement à la longueur respective des côtes des Etats intéressés. Il reproche à ce critère : a) de favoriser à l'excès les puissances pourvues d'une longue étendue de côtes; b) de dissocier en un certain nombre de points le continent et le PC qui, pourtant, dépendent l'un de l'autre et forment une unité; c) de ne pas donner le tracé des frontières suivant lesquelles la répartition sera faite.

335. M. Py suggère, pour sa part, le « système des points équidistants » : le partage du lit de la mer doit être fait en recherchant pour chaque point la côte la plus proche ce qui, dans le cas de deux Etats, aboutit à trouver la ligne médiane et, dans le cas de plusieurs Etats, à déterminer les points équidistants. Il reconnaît d'ailleurs que ce système a l'inconvénient de donner une énorme importance aux frontières sous-marines des îles. Si nous l'avons bien compris, M. Py admet que la solution pratique est celle de la délimitation par négociation préconisée par la Proclamation du Président des Etats-Unis et mise en œuvre par l'accord anglo-vénézuélien sur le golfe de Paria. On se rappelle que, dans ce cas, les HPC ont choisi quatre points et ont convenu que, sous réserve de la reconnaissance des limites existantes des eaux territoriales, la frontière serait formée par des lignes droites réunissant ces quatre points. Les parties ont décidé de nommer une commission mixte (art. 4) pour procéder au tracé de la ligne frontière.

336. Un groupe de cas où les problèmes de délimitation se posent de la manière la plus simple est celui de pays adjacents. La solution consiste à adopter soit une ligne prolongeant vers la mer la frontière terrestre soit, ce qui semble préférable, une perpendiculaire élevée, au point où la frontière terrestre atteint la mer, sur une ligne tracée

suivant la direction générale du rivage aux environs de ce point.

e) *Cas d'absence de concordance entre les limites déterminées théoriquement des parts de plateau continental*

337. D'une façon générale, ces solutions concernant les limites respectives des Etats sur un même PC ne sont que des solutions superficielles, qui ne vont pas au cœur de la question : elles doivent être complétées par des ententes particulières, d'un caractère à la fois plus délicat et plus pressant, et qui ne peuvent être élaborées que sur la base d'une connaissance extrêmement poussée de la configuration du plateau continental dont il s'agit et des richesses naturelles qu'il renferme. Les limites des gisements des substances précieuses ne concorderont pas, suivant les plus grandes probabilités, avec les lignes séparatives qu'une méthode générale aura permis de déterminer. Le même gisement se continuera donc très fréquemment de part et d'autre de la ligne envisagée. Or, l'exploitation d'un gisement en un lieu donné réagira d'une manière certaine, au moins en matière de substances pétrolières, sur les autres parties du gisement. Le principe qu'il ne faut pas perdre de vue et dont la pratique obligera à tenir compte est celui de l'unité du gisement. Le droit international consacre déjà cette idée en matière de droit fluvial; elle s'impose d'autant plus ici que le gisement, loin de se renouveler comme le fleuve, se détruit par l'usage.

338. Toute limite admise en matière de conservation et d'exploitation des ressources naturelles du PC devra donc être une limite souple. Il n'est pas plus possible d'arrêter net les limites en deçà desquelles les forages sous-marins seront permis et celles à partir desquelles ils ne le seront plus, qu'il n'est possible de fixer une limite rigide pour la protection des bancs de pêche. On ne peut songer à autoriser les forages juste en dehors de la limite, si ces forages doivent réagir sur l'exploitation des substances se trouvant à l'intérieur de cette limite.

339. Le périmètre de protection est une notion complémentaire indispensable de la notion de limite du PC ou des limites des aires des divers Etats participant à un même plateau. L'argument donné par le Président des Etats-Unis en faveur du PC, à savoir que les ressources du sous-sol marin sont fréquemment une partie d'un gisement inclus dans le territoire terrestre, trouve aussi son application *mutatis mutandis* aux gisements inclus dans le plateau, mais risquant de se voir démembrés entre sections différentes du plateau. C'est donc en définitive à des ententes entre Etats intéressés ou à des solutions obtenues par les modes amiables du droit qu'il faut laisser le soin d'opérer les répartitions et non pas à des règles rigides qu'il serait prématuré de vouloir poser dès maintenant.

f) *Les ouvrages et installations, fixes ou flottants, ne comportent pas de zone territoriale*

340. Il doit être précisé que les ouvrages et installations, fixes ou flottants, établis pour l'exploitation des ressources naturelles du PC ne comportent pas de zone territoriale les entourant. L'attribution de droits à l'Etat riverain sur le sol et le sous-sol au-delà de la limite de ses eaux territoriales laisse au volume des eaux recouvrant le PC au-delà de cette même limite le caractère d'eaux de

haute mer. Aucune partie de ces eaux ne peut être soustraite à la catégorie juridique « haute mer ». Comme l'écrit F. A. Vallat (art. cit., p. 338) : "*Claims may be made to new belts of territorial waters surrounding works established in the open sea. It is thought however that, as in the case of the lighthouses, there would be no foundation for such claims.*"

341. Ce qui peut être admis, c'est l'établissement, à titre de mesure de police de la navigation, d'une zone de sécurité (par exemple, d'un rayon de 500 mètres) autour des installations émergentes et cela non moins dans l'intérêt de la sécurité de la navigation elle-même que dans l'intérêt de la sécurité des exploitations.

g) *Le danger de pollution des eaux marines sur le plateau continental*

342. Un point de très grande importance pratique se réfère aux dangers de pollution des eaux marines par les exploitations des ressources naturelles du PC. Ce point a reçu une attention spéciale dans les accords intervenus entre le Royaume-Uni et le Venezuela au sujet du golfe de Paria. Il faut garder constamment présent à l'esprit le fait que le PC constitue la zone d'élection des espèces marines servant à l'alimentation humaine.

Section VII. — Conclusion concernant le plateau continental

343. Le monde paraît se trouver aujourd'hui, en ce qui concerne la notion de PC, dans la phase de l'enthousiasme. Cet enthousiasme a pris parfois des formes débordantes : le professeur Harold F. Clark et le professeur George T. Renner, dans un article du *Saturday Evening Post* du 4 avril 1946, ont exprimé leur conviction que la Proclamation du Président des Etats-Unis du 28 septembre 1945 serait reconnue quelque jour "*as one of the decisive acts in history, ranking with the discoveries of Columbus as a turning point in human destiny*" (cité par le jonkheer P. R. Feith, Rapport introductif à l'ILA, juin 1948, p. 13). Un juriste à qui les questions du droit des eaux adjacentes sont familières, le professeur J. W. Bingham [*A.J.I.L.*, vol. 40 (1946), p. 178] a célébré les deux Proclamations du 28 septembre 1945 comme un épisode de la marche vers un droit international nouveau : "*These proclamations are a promising contribution to a better statesmanship which will serve the interests of a world order designed for peace and the mutual cooperation of peoples. They thus will contribute also to the development of a democratic international law supporting the just claims of small States as well as large and increasing the chances of peace. This democratic law will develop through like frank appraisals of the competitive forces and varying conditions in our world today, instead of through mechanistic adherence to traditional ill-digested generalities and slogans devised by theoreticians of an unscientific age of subsidized piracy, matchlocks, wood fires and candle-lights, wide-open spaces and glorification of cruel aggressive force for selfish profit — theoreticians who could have foreseen little of the technology, industries, social pressures and dominant impulses of our crowded, complex, modern civilisation.*"

344. Parfois aussi la sensation a été d'autant plus vive que la notion de plateau continental était moins connue

du monde juridique et que la Proclamation du Président des Etats-Unis découvrait à certains l'existence d'une *mare ignotum*. L'opinion s'est échauffée en faveur de ces immenses espaces qui recéleraient tant de trésors dont manque cruellement encore un monde appauvri par les destructions de la guerre, qui a pris conscience non seulement que la civilisation pouvait périr, mais que l'humanité n'est pas à l'abri de la famine et que les réalisations les plus prestigieuses de la science — du moins celles qui ne tendent pas à l'anéantissement de l'espèce humaine — risquent du jour au lendemain d'être paralysées par l'absence de matières premières et la pénurie de combustible. On a donc accueilli avec satisfaction l'annonce que le PC couvrirait une surface d'environ 10 millions de milles carrés et serait pourvu de richesses fabuleuses.

345. Cet enthousiasme est salutaire. Il oriente les juristes vers l'étude de grandes questions; il les incite à l'entreprendre dans un esprit élevé et pratique. Comme l'a dit sir Cecil Hurst, après avoir signalé les nombreuses et délicates questions dont la Proclamation du Président des Etats-Unis exige l'examen, « nous devons attaquer le sujet non pas avec l'idée de grossir les objections, mais avec l'intention de trouver le moyen de venir à bout des difficultés dont il est entouré ».

346. La sorte de bouillonnement qui se manifeste rend nécessaire un travail de décantation. Ce travail est d'autant plus indispensable que les notions même les plus primordiales — telle celle même de plateau continental — ne sont pas entendues de manière identique; qu'un certain nombre demeurent obscures et incertaines — telle la nature des droits prétendus par l'Etat riverain sur son PC; et que, déjà, à côté de la notion de PC et à la faveur de cette notion se glissent des revendications très différentes de celles qui étaient formulées dans le texte prototype et que ces inflexions peuvent n'être pas sans risques au point de vue du développement du droit international de la mer.

347. L'étude approfondie de la doctrine du PC doit donc être entreprise et elle peut l'être dans des conditions

de nature à en permettre une fructueuse mise au point. L'idée de liberté de la haute mer a en effet perdu dès maintenant le caractère absolu et tyrannique que lui imprimaient ses origines de mouvement de réaction contre les prétentions à la souveraineté territoriale de la haute mer. D'autre part, les projections de plus en plus nombreuses de compétences étatiques sur la haute mer ont eu raison des résistances, politiques ou doctrinales, qui s'opposaient à leur admission.

348. On a compris quelle erreur il y aurait à considérer la puissance d'Etat dans ses rapports avec les espaces maritimes comme un concept indivisible allant jusqu'à la limite vers le large des eaux territoriales et comme expirant à ce moment d'une manière absolue. R. Young (art. cit., p. 857) a écrit des lignes judicieuses sur le travail de rénovation en matière de juridiction maritime auquel peut donner lieu la doctrine du plateau continental; il les a conclues par ces mots: "*Many obstacles would vanish if the general principles applicable to the continental shelf were to be authoritatively laid down and it is suggested that here may be a challenging subject for international legislation.*"

349. Il y aurait intérêt à ce que cet essai de réglementation internationale intervînt aussi rapidement que possible. La diversité de points de vue des différents textes d'ordre interne intervenus en cette matière montre que l'avenir immédiat ne permet pas d'espérer une unification de doctrine et de pratique, mais donne plutôt à redouter l'anarchie des solutions. L'expérience établit qu'une matière entièrement nouvelle est beaucoup plus facile à régler par voie d'entente internationale qu'une matière ayant déjà fait l'objet d'une longue pratique: l'Union télégraphique, qui portait sur un service neuf, a été réalisée avant l'Union postale qui s'appliquait pourtant à un service plusieurs fois séculaire.

350. La doctrine du plateau continental qui tend à combler une lacune du droit international peut y être incorporée dans des conditions qui, sans heurter les règles existantes, soient de nature à servir à la fois les intérêts de la paix et de l'économie mondiales.