

Document:-
A/CN.4/53

Rapport par J. P. A. François, rapporteur spécial

sujet:
Droit de la mer – le régime des eaux territoriales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1952, vol. II

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

RÉGIME OF THE TERRITORIAL SEA

DOCUMENT A/CN.4/53

Rapport par J. P. A. François, rapporteur spécial

[Texte original en français]
[4 avril 1952]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Introduction	26
Projet de règlement	27
<i>Chapitre premier</i>	
DISPOSITIONS GÉNÉRALES	
Article 1 ^{er} . — Dénomination de la mer territoriale	27
Article 2. — Caractère juridique de la mer territoriale	27
Article 3. — Caractère juridique du sol et du sous-sol	28
<i>Chapitre II</i>	
ÉTENDUE DE LA MER TERRITORIALE	
Article 4. — Largeur	28
Article 5. — Ligne de base	32
Article 6. — Baies	34
Article 7. — Ports	35
Article 8. — Rades	35
Article 9. — Îles	36
Article 10. — Groupes d'îles	36
Article 11. — Détroits	37
Article 12. — Délimitation de la mer territoriale à l'embouchure d'un fleuve	37
Article 13. — Délimitation de la mer territoriale de deux États adjacents ..	38
<i>Chapitre III</i>	
DROIT DE PASSAGE	
Article 14. — Signification du droit de passage	38
Section A. — Navires autres que les navires de guerre	39
Article 15. — Droit de passage inoffensif dans la mer territoriale	39
Article 16. — Mesures à prendre par l'État riverain	39
Article 17. — Devoirs des navires étrangers dans le passage	39
Article 18. — Taxes à percevoir sur les navires étrangers	40
Article 19. — Arrestation à bord d'un navire étranger	40
Article 20. — Arrêt du navire pour l'exercice de la juridiction civile	41
Article 21. — Navires affectés à un service gouvernemental et non commercial ..	42
Section B. — Navires de guerre	42
Article 22. — Passage	42
Article 23. — Inobservation des règles	48

Introduction

1. Afin de faciliter la discussion, le rapporteur spécial se permet de présenter son rapport sous forme d'une série d'articles, suivis de commentaires. Le but de ce rapport est principalement de déblayer le terrain très vaste qui devra être examiné.

2. En rédigeant ce rapport, le rapporteur spécial s'est inspiré dans une large mesure du rapport qu'il avait eu l'honneur de soumettre, en sa qualité de rapporteur de la Deuxième Commission à la Conférence pour la codification du droit international de 1980, sur la mer territoriale : ce rapport¹, adopté par la Conférence plénière, était accompagné de deux appendices. Le premier était intitulé « Régime juridique de la mer territoriale » et contenait un avant-projet de treize articles, traitant du régime général et du droit de passage. L'autre appendice, intitulé « Rapport de la Sous-Commission II », contenait des dispositions sur la ligne de base, les baies, les ports, les rades, les îles, les groupes d'îles, les détroits, le passage de navires de guerre dans les détroits et la délimitation de la mer territoriale à l'embouchure d'un fleuve. Le passage suivant du rapport explique la portée de ces appendices :

« La première Sous-Commission avait élaboré et adopté treize articles relatifs aux sujets qu'elle avait à étudier. La Commission était appelée à décider quel serait le sort qu'on devait réserver à ce travail. Quelques délégations étaient d'avis que, nonobstant l'impossibilité de parvenir à un accord concernant l'étendue de la mer territoriale, la conclusion d'une convention sur le régime juridique de cette mer était possible et désirable; pour cette raison, elles proposèrent d'incorporer ces articles dans une convention à adopter par la Conférence. La plupart des délégations n'ont pu se rallier à ce point de vue. Les articles en question étaient conçus comme partie éventuelle d'une convention qui établirait la largeur de la mer territoriale. L'acceptation de ces articles avait, dans plusieurs cas, un caractère transactionnel et avait été subordonnée à la condition expresse ou tacite qu'un accord concernant la largeur de la zone serait atteint. A défaut de cet accord, il ne pouvait être question de la conclusion d'une convention dans laquelle ces seuls articles seraient incorporés. Une troisième opinion de caractère transactionnel, fondée sur un précédent récent, s'est fait jour : on consignerait les articles dans une convention qui pourrait être signée et ratifiée, mais dont l'entrée en vigueur serait subordonnée à celle d'un accord ultérieur concernant l'étendue de la zone. Finalement, on s'est rallié à l'idée de ne pas procéder à la conclusion immédiate d'une convention, et on a décidé d'annexer au rapport de la Commission (appendice I, p. 126), les articles proposés par la première Sous-Commission et approuvés à titre provisoire par la Commission.

¹ Publication de la Société des Nations, Annexe 10 aux Actes de la Conférence pour la codification du droit international, vol. I, séances plénières, V. *Questions juridiques, 1930.V.14* (document C.351.M.145.1930.V), pp. 123 et suiv. Publié séparément dans V. *Questions juridiques, 1930.V.9* (document C.230.M.117.1930.V).

« Le manque d'un accord concernant l'étendue de la mer territoriale a eu encore plus d'influence sur la suite à donner au Rapport de la deuxième Sous-Commission. La relation entre les questions que cette Sous-Commission avait à examiner et l'étendue de la mer territoriale est si étroite que l'absence de règles relatives à la largeur de la zone a empêché la Commission de se prononcer, même à titre provisoire, sur les articles élaborés par cette Sous-Commission. Ces articles, qui constituent quand même un matériel précieux pour la continuation des études en cette matière, ont été également annexés au présent rapport (appendice II, p. 181)². »

3. Le rapporteur spécial propose de proclamer dans le chapitre premier, intitulé « Dispositions générales », le principe de la souveraineté de l'Etat riverain sur la mer territoriale. Dans le même chapitre la question du sol recouvert par cette mer, ainsi que celle du sous-sol, a été réglée. Etant entendu que la Commission ne désire pas s'occuper en ce moment du régime aérien, toute référence au régime de l'espace atmosphérique au-dessus de la mer territoriale a été omise. Dans le chapitre II, intitulé « Etendue de la mer territoriale », on traite de la largeur de la mer territoriale et de différentes questions qui s'y rattachent. Si la Commission accepte le principe de la souveraineté, il ne sera pas nécessaire de régler les droits de l'Etat riverain en ce qui concerne la pêche et le cabotage, ainsi que d'autres droits qui découlent *ipso jure* de la notion de la souveraineté. Par contre, il faudra traiter explicitement certains points sur lesquels la souveraineté de l'Etat riverain est *limitée*; il s'agit notamment du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale pour différentes catégories de navires étrangers, et de certaines limitations dans la juridiction que l'Etat riverain peut exercer sur les navires pendant le passage. Cette matière est traitée dans le chapitre III, intitulé « Le droit de passage ».

4. Le rapporteur spécial ne voulant pas dépasser les limites de son mandat, ne s'est occupé que du régime de la mer territoriale en temps de paix. Suivant l'exemple donné par la Conférence de la codification de 1980, le rapport ne traite pas des droits des belligérants et des neutres en temps de guerre; aussi le rapporteur a-t-il laissé de côté la Déclaration de Panama de 1989, envisageant l'exercice par les Etats neutres de droits spéciaux dans certaines parties de la mer en temps de guerre. Cela n'implique toutefois nullement que, lors de la fixation de la largeur de la mer territoriale, il ne faudra pas se rendre compte des répercussions que la décision à prendre exercera sur les droits des belligérants et des neutres en temps de guerre, vu que la délimitation, telle qu'elle sera fixée, s'appliquera également en temps de guerre. En effet, il ne serait pas opportun de fixer l'étendue de la mer territoriale différemment pour le temps de paix d'une part, et pour les situations de guerre et, le cas échéant, de neutralité d'autre part.

² *Ibid.*, pp. 124-125 et p. 4, respectivement.

PROJET DE RÈGLEMENT

Chapitre premier

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier. — Dénomination de la mer territoriale

Le territoire de l'Etat comprend une zone de mer désignée sous le nom de mer territoriale.

Commentaire

1. Le texte proposé est, sauf une modification de forme, identique au paragraphe premier de l'article premier du Règlement de 1930. Le rapporteur voudrait recommander l'expression « mer territoriale », parce que cette expression indique clairement que les eaux intérieures ne sont pas comprises. Le rapport de 1930 s'est exprimé comme suit :

« On a hésité entre le choix des expressions eaux territoriales et mer territoriale. En faveur du premier terme, qui était employé par le Comité préparatoire, militent l'usage plus général et l'emploi dans plusieurs conventions internationales. Toutefois, on ne saurait contester que ce terme est de nature à prêter — et prête en effet — à des confusions du fait qu'on s'en sert aussi pour indiquer les eaux intérieures, ou bien l'ensemble des eaux intérieures et des eaux territoriales, dans le sens restreint du mot. Pour ces raisons, on a donné la préférence à l'expression mer territoriale³. »

2. Tout en reconnaissant qu'il n'existe pas encore à ce sujet une unité absolue, on peut constater que depuis 1930 l'expression mer territoriale a déjà gagné du terrain. En ce qui concerne la dénomination en anglais, le rapporteur, bien que se rendant compte qu'on préfère parfois l'expression *territorial waters*, *marginal sea* ou *maritime belt* et que l'expression *territorial sea* n'y a pas encore le même droit de cité que parmi les auteurs de langue française l'expression « mer territoriale », voudrait proposer tout de même la dénomination *territorial sea*.

3. Pour indiquer l'Etat qui exerce la souveraineté sur la mer territoriale, on se sert également de différentes expressions; le rapporteur préfère celle d'« Etat riverain » à « Etat côtier ».

Article 2. — Caractère juridique de la mer territoriale

La souveraineté sur cette zone s'exerce dans des conditions fixées par le droit international.

Commentaire

1. Le paragraphe 2 de l'article premier du Règlement approuvé par la deuxième commission de la Conférence de codification de 1930 était libellé comme suit :

« La souveraineté sur cette zone s'exerce dans les conditions fixées par la présente Convention et par

les autres règles du droit international ». Le rapport contenait à ce sujet les observations suivantes :

» En stipulant que la zone de mer territoriale forme une partie du territoire de l'Etat, on a voulu exprimer que le pouvoir exercé par l'Etat sur cette zone ne diffère point, de par sa nature, du pouvoir que l'Etat 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. Il est évident que la souveraineté sur la mer territoriale, comme d'ailleurs celle sur le domaine terrestre, ne saurait s'exercer que conformément aux règles fixées par le droit international. Vu que les limitations que le droit international impose au pouvoir étatique quant à la souveraineté sur la mer territoriale sont plus grandes que celles relatives au domaine terrestre, on n'a pas cru superflu de faire expressément mention de ces limitations dans le texte même de l'article. Les limitations préconisées devront être cherchées en premier lieu dans la présente Convention; étant donné cependant que cette Convention ne pourrait tendre à épuiser la matière, il s'imposait de se référer également aux autres règles du droit international⁴. »

2. Le rapporteur spécial n'hésite pas à caractériser la nature juridique du pouvoir exercé par l'Etat riverain sur la bande de mer en question comme « souveraineté ». Depuis la Conférence de codification cette conception a été presque généralement adoptée; il n'y a que très peu de voix qui, notamment en France, s'inspirant des idées énoncées par M. de la Pradelle déjà en 1898, continuent à nier la souveraineté de l'Etat riverain et à ne lui attribuer que certains droits de police ou de conservation. Il s'agit notamment de MM. Le Fur⁵, Aman⁶ et Sibert⁷. Le Conseil d'Etat s'est prononcé dans le même sens dans une décision en date du 24 mai 1935 :

« La mer territoriale est la portion de mer sur laquelle s'exercent les pouvoirs de police de l'Etat; elle ne fait pas partie du domaine public de l'Etat riverain⁸. »

3. La presque totalité des auteurs contemporains reconnaît toutefois la souveraineté de l'Etat riverain, tout en se servant quelquefois de termes différents comme : *impérium*, *dominium*, juridiction et même propriété. Le rapporteur voudrait citer en exemple : Gidel⁹, Lauterpacht¹⁰, Starke¹¹, Kelsen¹², Verdross¹³,

⁴ *Ibid.*

⁵ *Précis de droit international public* (Paris, Dalloz, 1939), p. 425.

⁶ *Le statut de la mer territoriale* (Paris, Pedone, 1938), pp. 31 et 307.

⁷ *Traité de droit international public* (Paris, Dalloz, 1951), p. 721.

⁸ *Revue de droit international*, vol. XVII (1936), p. 303.

⁹ La mer territoriale et la zone contiguë, *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1934, II, p. 139.

¹⁰ Sovereignty over Submarine Areas, *British Year Book of International Law*, 1950, p. 387.

¹¹ *An introduction to International Law* (Londres, Butterworth & Co., 1950), pp. 145 et 147.

¹² *General Theory of Law and State*, 1946, p. 211.

¹³ *Völkerrecht* (Vienne, Springer Verlag, 1950), p. 173.

³ *Ibid.*, p. 126 et p. 6, respectivement.

Sauer¹⁴, Guggenheim¹⁵, Quadri¹⁶, Florio¹⁷, Balladore Pallieri¹⁸, Accioly¹⁹, Mateesco²⁰, etc.

4. Parmi les traités récents dans lesquels la notion de la souveraineté a été adoptée, il faut relever le Traité de paix avec le Japon en date du 8 septembre 1951, dont l'article premier sous *b* est libellé comme suit :

« Les Puissances alliées reconnaissent la pleine souveraineté du peuple japonais sur le Japon et ses eaux territoriales²¹. »

5. On pourrait emprunter un même argument à la Convention relative à l'aviation civile internationale, adoptée à Chicago le 7 décembre 1944, dont l'article 2 dit :

« Aux fins de la présente Convention, il faut entendre par territoire d'un Etat les régions terrestres et les eaux territoriales y adjacentes placées sous la souveraineté, la suzeraineté, la protection ou le mandat dudit Etat²². »

6. L'acceptation de la notion de souveraineté n'exclut point que l'exercice de cette souveraineté est limité par le droit international :

« En fait, toute la partie du droit international qui traite du territoire de l'Etat et de la souveraineté territoriale est constamment traversée par le thème de la limitation de la souveraineté en divers domaines et dans différentes directions²³. »

Cette idée a été exprimée dans le texte de l'article.

7. Il s'ensuit de ce qui précède qu'on pourrait se rallier au texte tel qu'il a été adopté par la Deuxième Commission de 1980, sauf certaines modifications de rédaction, résultant du fait que, pour le moment, il ne s'agit pas d'incorporer les dispositions dans une convention.

Article 3. — Caractère juridique du sol et du sous-sol

1. Le territoire de l'Etat riverain comprend aussi le sol recouvert par la mer territoriale, ainsi que le sous-sol.

2. Les dispositions du présent Règlement ne portent pas atteinte aux conventions et aux autres règles du droit international relatives à l'exercice de la souveraineté dans ces domaines.

¹⁴ *Grundlehre des Völkerrechts*, 3^e éd., p. 84. (Cologne, Carl Heymanns Verlag, 1955).

¹⁵ *Lehrbuch des Völkerrechts* (Bâle, Verlag für Recht und Gesellschaft, 1948), vol. I, p. 350.

¹⁶ *Diritto internazionale pubblico* (Palerme, Priulla, 1949), p. 423.

¹⁷ *Il mare territoriale e la sua delimitazione* (Milan, A. Giuffrè, 1947), p. 27.

¹⁸ *Diritto internazionale pubblico* (Milan, A. Giuffrè, 1948), p. 301.

¹⁹ *Traité de droit international public*, 1941, II, p. 97.

²⁰ *Vers un nouveau droit international de la mer* (Paris, Pedone, 1950), p. 45.

²¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 186, p. 49.

²² Hudson, *International Legislation* (New-York, Carnegie Endowment, 1950), vol. IX, p. 169.

²³ Lauterpacht, *op. cit.*, *British Year Book of International Law*, 1950, p. 391.

Commentaire

1. L'article 2 adopté en 1980 était conçu comme suit :

« Le territoire de l'Etat riverain comprend aussi l'espace atmosphérique au-dessus de la mer territoriale, ainsi que le sol recouvert par cette mer et le sous-sol.

» Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux conventions et aux autres règles du droit international relatives à l'exercice de la souveraineté dans ces domaines²⁴. »

2. Sauf une légère modification de rédaction et sauf l'omission de l'espace atmosphérique (voir p. 26 ci-dessus), les deux paragraphes de l'article proposé sont identiques à ceux de l'article 2 du Règlement de 1980.

3. Il s'ensuit de la souveraineté sur la mer territoriale, proclamée à l'article 2, que le territoire de l'Etat riverain comprend, à défaut de limitations expressément stipulées, le sol recouvert par la mer territoriale, ainsi que le sous-sol. Bien qu'il existe parmi les auteurs quelques opinions dissidentes²⁵, la pratique d'un certain nombre d'Etats accepte cette souveraineté. D'ailleurs la Commission du droit international dans les projets d'articles sur le plateau continental adoptés en 1951 (art. 1^{er}, sous 9) s'est déjà prononcée dans ce sens²⁶.

4. A toutes fins utiles le rapporteur se permet de rappeler que la Commission du droit international a décidé de séparer nettement le droit qui incombe aux Etats en ce qui concerne le plateau continental, d'une part, et les pouvoirs que les Etats peuvent exercer à l'égard du sol et du sous-sol de la mer territoriale, d'autre part.

Chapitre II

ÉTENDUE DE LA MER TERRITORIALE

Article 4. — Largeur

La largeur de la zone de mer désignée dans l'article premier sera fixée par l'Etat riverain, mais elle ne saurait dépasser six milles marins.

Commentaire

1. La Conférence de 1980 n'est pas parvenue à un accord qui fixerait pour l'avenir l'étendue de la mer territoriale. Elle s'est abstenue de se prononcer sur la question de savoir si le droit international en vigueur

²⁴ Publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques*, 1930.V.14 (document C.351.M.145.1930.V), p. 126; *V. Questions juridiques*, 1930.V.9 (document C.230.M.117.1930.V), p. 6.

²⁵ Fauchille, *Traité de droit international public* (Paris, Rousseau et C^{ie}, 1925), vol. I : 2, p. 204.

²⁶ Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa troisième session, *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément n° 9 (A/1858)*, p. 23.

reconnait ou non l'existence d'une largeur déterminée de cette zone ²⁷.

2. L'examen de la législation actuellement en vigueur, telle qu'elle a été recueillie notamment par le Secrétariat, donne les résultats suivants ²⁸.

ALLEMAGNE (RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D')	3 milles	EGYPTE	6 milles
ARABIE SAOUDITE *	6 milles	Sécurité	12 milles
Sécurité	12 milles	Navigation	12 milles
Douane	12 milles	Mesures sanitaires	12 milles
ARGENTINE *	1 lieue	Douane	12 milles
Sécurité	4 lieues	Pêche	3 milles
Douane	4 lieues	EQUATEUR	12 milles
Pêche	12 milles	Sécurité	4 lieues
AUSTRALIE	3 milles	Douane	4 lieues
BELGIQUE	3 milles	Neutralité	4 lieues
Douane	10 kilomètres	Pêche	12 milles
BRÉSIL *	3 milles	ESPAGNE	6 milles
Pêche	12 milles	Douane	6 milles
BULGARIE	12 milles	Neutralité	3 milles
CANADA	3 milles	Pêche	6 milles
Douane	3 lieues	<i>Maroc espagnol</i>	
Pêche	12 milles	Neutralité	3 milles
CEYLAN	3 milles	ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE *	3 milles
Douane	2 lieues	Douane	4 lieues
CHILI *	50 kilomètres (1948)	<i>Californie</i>	3 milles
Sécurité	100 kilomètres	<i>Floride</i>	3 lieues
Douane	100 kilomètres	<i>Louisiane</i>	27 milles
CHINE	3 milles	<i>Oregon</i>	1 lieue
Douane	12 milles	<i>Washington</i>	1 lieue
COLOMBIE	6 milles (1980)	FINLANDE	4 milles
Pêche	12 milles	Douane	6 milles
Pollution de la mer	12 milles	FRANCE	
Douane	20 kilomètres	Pêche	3 milles
CORÉE (RÉPUBLIQUE DE) *		Neutralité	6 milles
Pêche	50 à 60 milles	Douane	20 kilomètres
COSTA-RICA *		Sécurité	8 à 6 milles
Pêche	12 milles	<i>Algérie</i>	
Pollution de la mer	3 milles	Pêche	3 milles
CUBA	6 milles	<i>Indochine</i>	
Douane	12 milles	Pêche	2 myriamètres
Pêche	3 milles	<i>Maroc</i>	
Pollution de la mer	5 milles	Pêche	6 milles
Défense sociale	3 milles	<i>Tunisie</i>	
Sécurité (frontière maritime) ..	3 milles	Douane	2 myriamètres
DANEMARK	1 lieue ordinaire	GRÈCE	6 milles
Douane	1 mille marin	Neutralité	6 milles
(4 kwartmil)		Sécurité	10 milles
Pêche	3 milles	GUATEMALA *	12 milles
Groenland	3 milles	Douane	2 lieues
		HONDURAS *	12 kilomètres
		INDE	1 lieue
		INDONÉSIE	3 milles
		IRAN *	6 milles
		Douane	12 milles
		Sécurité	12 milles
		IRLANDE	d'après le droit international
		ISLANDE	4 milles
		ISRAËL	3 milles

²⁷ Pour un exposé des différents points de vue, voir le rapport de la Deuxième Commission; publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques, 1930.V.14* (document C.351.M.145.1980.V), pp. 128-124; *V. Questions juridiques, 1930.V.9* (document C.230.M.117.1930.V), p. 8.

²⁸ Les Etats qui réclament des droits sur un « plateau continental » sont indiqués par un astérisque.

ITALIE	6 milles
Douane	12 milles
Sécurité navires de commerce ..	10 milles (en temps de paix)
Sécurité navires de guerre ...	6 milles (en temps de paix)
Sécurité navires de guerre et de commerce	12 milles (en temps de guerre)
Neutralité	6 milles
JAPON	3 milles
Neutralité	3 ri
LIBAN	
Pêche	6 milles
Douane	20 kilomètres
Loi pénale	20 kilomètres
LIBÉRIA	1 lieue
MEXIQUE *	9 milles (1945)
Pêche	20 kilomètres
Douane	20 kilomètres
NICARAGUA *	
NORVÈGE	1 lieue marine ordinaire
Pêche	1 lieue marine ordinaire (7.529 m)
Neutralité	3 milles
Douane	10 milles
PAKISTAN *	
PANAMA *	
PAYS-BAS	3 milles
PÉROU	3 milles
POLOGNE	
En 1932	3 milles
Défense	6 milles
Douane	6 milles
PORTUGAL	6 milles
Douane	6 milles
Pêche (1917)	réciprocité
Neutralité	6 milles
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE ...	3 lieues
ROUMANIE	12 milles
ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD	3 milles
SALVADOR *	200 milles
Sécurité	4 lieues
Douane	4 lieues
SUÈDE	4 milles
Neutralité	3 milles
Douane	4 milles
Pêche (dans les eaux limitrophes du Danemark et de la Suède)	3 minutes-latitude
SYRIE	
Pêche	6 milles
Douane	20 kilomètres
TURQUIE	6 milles
Douane	4 milles

UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES	12 milles
UNION SUD-AFRICAINE	3 milles
URUGUAY	5 milles
Pêche	3 kilomètres
VENEZUELA	3 milles
Sécurité	12 milles
Douane	12 milles
Protection des intérêts (1944) ..	12 milles
Neutralité	3 milles
Mesures sanitaires	12 milles
YUGOSLAVIE	6 milles
Douane	6 milles
Pêche	10 milles

3. Il résulte en outre de la documentation soumise par le Secrétariat qu'on a aussi déterminé, dans certains traités, la largeur de la mer territoriale. Dans la Convention pour régler la police de la pêche dans la mer du Nord, conclue le 6 mai 1882 entre l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, on a adopté la règle des 3 milles²⁹. La Convention concernant le canal de Suez (29 octobre 1888), ne parlant expressément de « mer territoriale », contient néanmoins la stipulation suivante :

« ... les Hautes Parties contractantes conviennent qu'aucun droit de guerre, aucun acte d'hostilité ou aucun acte ayant pour but d'entraver la libre navigation du canal ne pourra être exercé dans le canal et ses ports d'accès, ainsi que dans un rayon de trois milles marins de ces ports, ...³⁰ »

4. Une catégorie spéciale concerne les traités conclus dans le dessein de combattre la contrebande de boissons alcooliques. Certains de ces traités, notamment ceux entre les Etats-Unis et, respectivement, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, contiennent la stipulation suivante :

« Les Hautes Parties contractantes déclarent que c'est leur ferme intention de maintenir le principe que la réelle limite des eaux territoriales est constituée par trois milles marins en partant de la côte vers la haute mer et mesurés à partir de la ligne de retrait des eaux³¹. »

5. Dans les traités des Etats-Unis avec d'autres pays (France, Italie, pays scandinaves, Belgique, Espagne, entre autres) la stipulation est remplacée par la suivante :

« Les Hautes Parties contractantes réservent respectivement leurs droits et revendications quant à l'étendue de leur juridiction territoriale, sans que l'arrangement actuel y porte préjudice³². »

6. Le rapporteur spécial se permet encore d'appeler l'attention sur un accord, conclu le 22 mai 1980 entre

²⁹ De Martens, *Nouveau Recueil général de traités*, 2^e série, vol. IX, p. 557.

³⁰ *Ibid.*, 2^e série, vol. XV, p. 560.

³¹ Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. 27, p. 183; vol. 33, p. 440; vol. 41, p. 277.

³² *Ibid.*, vol. 26, p. 50; vol. 27, p. 368; vol. 29, p. 427; vol. 61, p. 416; vol. 67, p. 187; vol. 72, p. 172. De Martens, *op. cit.*, 3^e série, vol. XVII, p. 582.

l'Union des Républiques socialistes soviétiques et le Royaume-Uni, dans lequel il a été stipulé :

« Le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques convient que les bateaux de pêche, immatriculés dans les ports du Royaume-Uni, sont autorisés à pêcher à une distance de trois à douze milles géographiques à partir de la laisse de basse mer le long du littoral nord de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et des îles qui en dépendent. »

7. On y a ajouté :

« Aucune disposition du présent accord temporaire ne sera considérée comme préjugéant les vues de l'une ou de l'autre partie contractante quant aux limites des eaux territoriales, au point de vue du droit international ³³. »

8. Les données qui précèdent démontrent clairement que l'unanimité en ce qui concerne l'étendue de la mer territoriale fait défaut. Tous les auteurs le constatent. Gidel s'exprime ainsi :

« Il n'existe pas d'autre règle de droit international concernant l'étendue de l'exercice des droits de l'Etat riverain sur ses eaux adjacentes que la règle minimum en vertu de laquelle tout Etat riverain possède sur les eaux adjacentes à son territoire jusqu'à une distance de trois milles le faisceau des droits inhérents à la souveraineté et au delà, pour certains intérêts déterminés, certaines compétences fragmentaires ³⁴. »

9. Scelle fait observer :

« En réalité il n'existe aucune règle coutumièrement établie, mais seulement les règles fixées par les Etats, soit de façon unilatérale, soit plus rarement de façon conventionnelle, et dont ils imposent le respect dans la limite où ils en ont le pouvoir... En somme, c'est l'anarchie ³⁵. »

10. Signalons toutefois que les Etats qui, lors de la Conférence de 1930, proclamaient la règle des 3 milles représentaient 80 pour 100 du tonnage mondial. Aussi Pearce Higgins et Colombos estiment-ils pouvoir affirmer :

« La limite des trois milles est la vraie limite des eaux territoriales ³⁶. »

11. Actuellement ce sont les Etats suivants qui adoptent la règle des 3 milles, ou bien pure et simple, ou bien en la combinant seulement avec une zone contiguë pour les droits douaniers, fiscaux et sanitaires (la seule zone contiguë que la Commission du droit international s'est déclarée prête à accepter) : Allemagne, Australie, Belgique, Chine, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Indonésie, Israël, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Union Sud-Africaine.

12. Même dans certains pays qui ont adopté l'étendue de 3 milles, on exprime toutefois des doutes sur la possibilité de maintenir ce point de vue.

« La marée irrésistible des intérêts économiques, politiques et sociaux — c'est ainsi que s'exprime Joseph Walter Bingham ³⁷ — se heurte à la doctrine anglo-américaine des trois milles. Cette doctrine est condamnée. »

13. De l'avis d'Edwin Borchard :

« Logiquement, il n'y a pas de raison apparente pour que les Etats-Unis d'Amérique demeurent indéfiniment fidèles à la règle des trois milles. Il semble qu'elle gêne les Etats-Unis plus qu'elle ne les avantage ³⁸. »

14. Hyde fait observer :

« La communauté internationale se trouve ainsi dans une situation particulière du fait que l'application d'une règle depuis longtemps consacrée par son droit des gens ³⁹ mécontente un grand nombre de ses membres. »

15. Westlake avait déjà en 1910 appelé la règle « tout à fait désuète et inappropriée ».

16. Dans ces conditions, le rapporteur spécial croit devoir constater qu'une proposition visant à fixer la largeur à 3 milles n'aura aucune chance d'aboutir; l'accord sur cette distance, soit *de lege lata*, soit *de lege ferenda*, lui semble exclu. Le problème exige néanmoins une solution, car, en laissant à chaque Etat la liberté absolue de fixer lui-même l'étendue de sa mer territoriale, on affecterait, d'une manière inadmissible, le principe de la liberté de la mer.

17. Alvarez, dans son opinion dissidente jointe à l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire de pêcheries (18 décembre 1951) ⁴⁰, a affirmé :

« Chaque Etat peut fixer l'étendue de sa mer territoriale et la manière de la compter, à condition de le faire d'une manière raisonnable, de pouvoir surveiller ladite zone, d'y remplir les obligations que le droit international lui impose, de ne pas violer les droits acquis des autres Etats, de ne pas nuire à l'intérêt général et de ne pas commettre d'abus du droit. »

18. Il est évident que ces critères n'offrent pas la précision juridique nécessaire à une codification des règles de droit.

19. Sibert ⁴¹ défend la thèse qu'il n'existe qu'une série de zones variables d'après la nature de la protection qui s'y rattache et, en outre, variant très souvent de pays à pays. C'est surtout en France et en Italie que cette théorie trouve des partisans. Florio ⁴², reprenant une thèse déjà défendue par l'Italien Sarpi en

³³ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 102, p. 105.

³⁴ *Le droit international public de la mer*, 1934, vol. III, p. 135.

³⁵ *Droit international public* (Paris, Domat-Montchrestien, 1948), p. 425.

³⁶ *The International Law of the Sea*, 2^e éd. (Londres, Longmans, Green and Co., 1959), p. 76. Voir aussi Fenwick, *International Law* (New-York, Appleton-Century-Croft, Inc., 1948), p. 376.

³⁷ *Proceedings of the American Society of International Law*, 1930, p. 62.

³⁸ *American Journal of International Law*, vol. 40 (1946), p. 61.

³⁹ *International Law*, vol. I, 1945, p. 455.

⁴⁰ *C.I.J.*, *Recueil 1951*, p. 150.

⁴¹ *Op. cit.*, 1951, p. 731.

⁴² *Op. cit.*, 1947, p. 103.

1686 et par l'Argentin Storni en 1922⁴³, est d'avis qu'il ne serait pas nécessaire d'exiger l'uniformité en cette matière et que l'on pourrait adopter un système par lequel des étendues différentes seraient fixées pour les différentes parties de la côte d'un pays et pour différentes parties du monde. Le rapporteur ne saurait accepter ces suggestions; il partage l'opinion de Gidel :

« Quant à définir ces exigences locales, c'est ce qui est assurément fort malaisé et laissera toujours la porte ouverte aux discussions⁴⁴. »

20. Azcarraga⁴⁵ préconise l'idée de fixer l'étendue de la mer en relation avec certains facteurs, comme la superficie du territoire et le nombre de la population du pays. Le rapporteur croit que cette proposition ne présente aucune possibilité de réalisation pratique.

21. Se rendant compte du fait qu'il existe un très fort courant d'opinions d'après lequel, eu égard au développement de la technique et notamment à la vitesse augmentée des navires, une étendue de 3 milles ne serait plus satisfaisante, le rapporteur se permet de suggérer que la Commission examine la possibilité de fixer la limite de la mer territoriale à 6 milles au maximum. Le rapporteur ne se dissimule pas que cette proposition se heurtera d'une part à l'opposition des États qui sont partisans de la règle des 3 milles, soit parce qu'ils s'intéressent tout particulièrement au principe de la liberté de la mer, soit parce qu'ils craignent une aggravation de leurs responsabilités dans ces parages, notamment au cas de neutralité en temps de guerre; d'autre part, la règle des 6 milles sera réfutée par ceux qui réclament une étendue dépassant les 6 milles. En effet, il semble très douteux qu'un compromis sur la distance de 6 milles soit facilement obtenu. Il est toutefois évident, eu égard à toutes les divergences de vues qui se sont manifestées en cette matière, qu'il sera impossible d'arriver à un accord si, de part et d'autre, l'on n'est pas prêt à faire des concessions. Les protagonistes de la liberté de la mer devront se rendre compte que l'acceptation générale ou quasi générale de l'étendue des 6 milles — étendue déjà adoptée par un certain nombre d'États — couperait court à toute tendance d'adopter unilatéralement une largeur encore plus grande. (Il faut se rendre compte que les États qui fixeront la largeur de la mer territoriale à 6 milles auront toujours la faculté de conclure entre eux des accords par lesquels ils se reconnaîtront le droit d'exercer la pêche, à titre de réciprocité, dans les parties de la mer territoriales au-delà de la limite des 3 milles. Il est bien entendu qu'on laisse aux États la faculté de fixer la largeur de la mer territoriale à une distance de moins de 6 milles.) Les partisans d'une plus grande étendue devront réaliser que l'adoption du système de la protection des richesses de la mer, préconisé par la Commission du droit international dans son rapport élaboré lors de sa troisième session, serait de nature à aplanir certaines difficultés qu'ils redoutent de la réduction de cette zone; en outre, l'adoption de la

règle de 6 milles n'exclurait pas la création de zones contiguës prévue par le rapport de la Commission du droit international, pour la protection des intérêts douaniers, fiscaux et sanitaires.

22. La question a été soulevée si, au cas où la mer est perpétuellement gelée, la souveraineté de l'État riverain s'étend jusqu'aux limites de la glace, constituant une masse contiguë devant la côte. La Russie a, en 1911, formulé la doctrine que la mer territoriale serait mesurée à partir de la limite des glaces perpétuelles devant la côte. Cette conception n'a pas été adoptée. Le traité du 9 février 1920, relatif au Spitzberg⁴⁶, a soumis la mer territoriale à un régime uniforme, qu'elle soit gelée ou non. Le même point de vue a été adopté par la Convention concernant les îles d'Aaland du 20 octobre 1921⁴⁷, et par le Traité de paix entre la Russie et la Finlande du 14 octobre 1920⁴⁸.

23. De nouvelles prétentions de ce genre ont été soulevées récemment en application du soi-disant principe des secteurs. L'Union soviétique réclama en 1926 toute la partie de l'Arctique au nord du territoire soviétique, jusqu'au pôle Nord. Le Gouvernement des États-Unis a rejeté cette prétention comme « une tentative pour créer artificiellement une mer fermée en violation du droit de toutes les nations au libre usage de la haute mer⁴⁹. Plusieurs pays toutefois réclament, à l'heure actuelle, la souveraineté sur certains secteurs des régimes polaires. Le rapporteur spécial se borne à signaler ce point à la Commission, sans proposer l'insertion d'une disposition spéciale à cet effet.

24. Le rapporteur spécial soumet à la Commission la question de savoir si la détermination de la largeur de la mer territoriale présente, pour la codification du régime juridique de la mer territoriale, un intérêt tellement essentiel que, dans le cas où les efforts d'aboutir à un accord sur la largeur seraient voués à l'échec, il faudrait abandonner l'idée de codifier le régime juridique de la mer territoriale.

25. La Conférence de 1930 a été de cet avis. Le rapporteur spécial ne croit pas que la Commission devra suivre la Conférence dans cette voie. Même si l'uniformité de la largeur de la mer territoriale ne pouvait être atteinte dès maintenant, il y aurait intérêt à poursuivre les efforts tendant à un accord sur les autres points controversés.

Article 5. — Ligne de base

1. Comme règle générale et sous réserve des dispositions concernant les baies et les îles, l'étendue de la mer territoriale se compte à partir de la ligne de basse mer, le long de toutes les côtes

2. Toutefois, s'il s'agit d'une côte profondément découpée d'indentations ou d'échancrures, ou bordée par un archipel, la ligne de base se détache de la ligne de basse mer, et la méthode des lignes de base reliant des points appropriés de la côte doit être admise.

⁴³ Gidel, *op. cit.*, vol. III, p. 130.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 132.

⁴⁵ Los derechos sobre la plataforma submarina, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1940, t. II, p. 47.

⁴⁶ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 2, p. 7.

⁴⁷ *Ibid.*, vol. 9, p. 211.

⁴⁸ *Ibid.*, vol. 3, p. 5.

⁴⁹ Pearce Higgins et Colombos, *op. cit.*, p. 84.

Le tracé des lignes de base ne peut s'écarter de façon appréciable de la direction générale de la côte, et les étendues de mer situées en deçà de cette ligne doivent être suffisamment liées aux domaines terrestres pour être soumises au régime des eaux intérieures.

3. On entend par la laisse de basse mer celle qui est indiquée sur la carte officielle employée par l'Etat riverain, à condition que cette ligne ne s'écarte pas sensiblement de la laisse moyenne des plus basses mers bimensuelles et normales.

4. Les élévations du sol situées dans la mer territoriale, bien qu'elles n'émergent qu'à marée basse, sont prises en considération pour le tracé de cette mer.

Commentaire

1. La Sous-Commission II de la Conférence de 1980 avait fait accompagner son article sur la ligne de base des observations suivantes :

« Pour calculer l'étendue de la mer territoriale, on prendra pour base la laisse de basse mer en suivant toutes les sinuosités de la côte. Il est fait abstraction : 1) du cas où l'on serait en présence d'une baie; 2) de celui où existeraient des îles à proximité de la côte; 3) du cas d'un groupe d'îles; ces trois cas seront traités ultérieurement. Il ne s'agit, dans cet article, que du principe général.

» L'expression traditionnelle, « laisse de basse mer », peut revêtir des sens divers et elle a besoin de précision. Il existe un certain nombre de critères qui, dans la pratique des divers Etats, servent à déterminer la ligne en question. On a pris en considération notamment les deux critères suivants : d'une part, la ligne de basse mer indiquée sur la carte officielle de l'Etat côtier, d'autre part, la laisse moyenne des plus basses mers bimensuelles et normales. On a choisi le premier critère qui, du point de vue pratique, a semblé préférable. Il est vrai que tous les Etats ne possèdent pas des cartes officielles publiées par leurs propres services hydrographiques; on a été d'avis, cependant, qu'il existe, dans chaque Etat riverain, une carte adoptée en tant que carte officielle par les services de l'Etat, et on a choisi une expression qui comprend également ces cartes.

» Les divergences résultant de l'adoption de critères différents dans les diverses cartes, sont très peu importantes et pourraient être négligées. Toutefois, pour éviter des abus, on a ajouté que la ligne indiquée par la carte ne devrait pas s'écarter sensiblement du critère qu'on a considéré comme étant le plus exact : la laisse moyenne des plus basses mers bimensuelles et normales. Il faut reconnaître que le terme « sensiblement » est assez vague; vu, cependant, que d'une part l'application de la stipulation n'est prévue que pour les cas où le manque de bonne foi serait évident, et que, d'autre part, une précision serait extrêmement difficile, on a cru pouvoir accepter cette expression.

» Si une élévation du sol, qui émerge seulement à marée basse, se trouve dans la mer territoriale d'un continent ou d'une île, elle a, conformément

au principe adopté dans la Convention concernant les pêcheries dans la mer du Nord, de 1882, sa propre mer territoriale.

» Il est bien entendu que les dispositions de la présente Convention ne sont pas en général applicables aux côtes ordinairement ou constamment prises dans les glaces⁵⁰.

2. La Cour internationale de Justice, dans son arrêt du 18 décembre 1951, concernant l'affaire des pêcheries, a reconnu que, pour mesurer la largeur de la mer territoriale, « c'est la laisse de basse mer et non celle de haute mer ou une moyenne entre ces deux laisses qui a été généralement adoptée par la pratique des Etats⁵¹. » Ce critère est, d'après la Cour, le plus favorable à l'Etat côtier et met en évidence le caractère de la mer territoriale comme accessoire du territoire terrestre.

3. En ce qui concerne la question de savoir si une sèche, pour être prise en considération, doit être située à moins de 4 milles (largeur de la mer territoriale en question) d'une terre émergeant en permanence, la Cour fait observer ce qui suit :

« Les Parties sont également d'accord pour reconnaître qu'en cas d'une élévation qui ne découvre qu'à marée basse (d'une sèche), la limite extérieure à marée basse de cette élévation peut être prise en considération comme point de base pour le calcul de la largeur de la mer territoriale. Les conclusions du Gouvernement du Royaume-Uni ajoutent une condition qui n'est pas admise par la Norvège, à savoir qu'une sèche, pour être prise ainsi en considération, doit être située à moins de quatre milles d'une terre émergeant en permanence. La Cour ne croit pas devoir examiner cette question, la Norvège ayant approuvé, à la suite d'un examen contradictoire des cartes, qu'en fait aucune sèche utilisée par elle comme point de base n'est distante de plus de quatre milles d'une terre qui émerge en permanence⁵². »

4. La Cour a constaté que trois méthodes ont été envisagées pour assurer l'application de la règle de la laisse de basse mer. La méthode du tracé parallèle, qui paraît la plus simple, consiste à tracer la limite extérieure de la ceinture de la mer territoriale en suivant la côte dans tous ses mouvements. D'après la Cour, cette méthode peut être appliquée sans difficultés à une côte simple, n'offrant pas trop d'accidents. Dans le cas d'une côte profondément découpée d'indentations ou d'échancrures ou bordée par un archipel tel que le *skjaergaard* en Norvège, la ligne de base se détache de la laisse de basse mer et ne peut être obtenue que par quelque construction géométrique. La Cour s'exprime à ce sujet comme suit :

« On ne peut dès lors persister à présenter la ligne de la laisse de basse mer comme une règle qui oblige à suivre la côte dans toutes ses inflexions. On ne peut

⁵⁰ Publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques*, 1930.V.14 (document C.351.M.145.1930.V), p. 181; *V. Questions juridiques*, 1930.V.9 (document C.230.M.117.1930.V), p. 11.

⁵¹ *C.I.J., Recueil 1951*, p. 128.

⁵² *Ibid.*

pas non plus présenter comme des exceptions à la règle les si nombreuses dérogations qu'appelleraient les accidents d'une côte aussi tourmentée : la règle disparaîtrait devant les exceptions. C'est tout l'ensemble d'une telle côte qui appelle l'application d'une méthode différente : celle de lignes de base se détachant dans une mesure raisonnable de la ligne physique de la côte.

» Il est vrai que les experts de la Sous-Commission II de la Deuxième Commission de la Conférence de 1930 pour la codification du droit international ont formulé la règle de la laisse de basse mer d'une façon assez rigoureuse (« en suivant toutes les sinuosités de la côte »). Mais ils ont été obligés d'admettre en même temps de nombreuses exceptions relatives aux baies, îles à proximité de la côte, groupes d'îles. Dans la présente affaire, cette méthode du tracé parallèle, opposée à la Norvège dans le mémoire, a été abandonnée dans la réplique écrite puis dans la plaidoirie de l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni. Par conséquent, elle n'a plus aucun intérêt pour la présente instance. « Au contraire, dit la réplique, la méthode de la courbe tangente ou, en anglais, *envelopes of arcs of circles*, est celle que le Royaume-Uni considère comme correcte.»

» La méthode des arcs de cercle, d'un usage constant pour fixer la position d'un point ou d'un objet en mer, est un procédé technique nouveau en tant que méthode de délimitation de la mer territoriale. Ce procédé a été proposé par la délégation des Etats-Unis à la Conférence de 1930 pour la codification du droit international. Son but est d'assurer l'application du principe que la ceinture des eaux territoriales doit suivre la ligne de la côte. Il n'a rien de juridiquement obligatoire, ainsi que le conseil du Gouvernement du Royaume-Uni l'a reconnu dans sa réplique orale. Dans ces conditions, et bien que certaines conclusions du Royaume-Uni se fondent sur l'application de la méthode des arcs de cercle, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de s'attacher à l'examen de ces conclusions en tant que basées sur cette méthode.

» Le principe selon lequel la ceinture des eaux territoriales doit suivre la direction générale de la côte permet de fixer certains critères valables pour toute délimitation de la mer territoriale et qui seront dégagés plus loin. La Cour se borne ici à constater que, pour appliquer ce principe, plusieurs Etats ont jugé nécessaire de suivre la méthode des lignes de base droites et qu'ils ne se sont pas heurtés à des objections de principe de la part des autres Etats. Cette méthode consiste à choisir sur la ligne de la laisse de basse mer des points appropriés et à les réunir par des lignes droites. Il en est ainsi, non seulement dans les cas de baies bien caractérisées, mais aussi dans des cas de courbes mineures de la côte, où il ne s'agit que de donner à la ceinture des eaux territoriales une forme plus simple⁵³.

5. Le rapporteur croit devoir interpréter l'arrêt de la Cour, rendu en ce qui concerne le point en question

avec une majorité de 10 voix contre 2, comme l'expression du droit en vigueur; par conséquent, il s'en est inspiré lors de la rédaction de l'article. Le second alinéa de l'article reflète le point de vue de la Cour, exprimé dans l'arrêt, concernant une côte présentant de profondes échancrures. Le rapporteur a cru devoir maintenir, dans le premier alinéa, comme règle générale le principe posé par la deuxième Sous-Commission dans le premier alinéa de son article. La condition que la laisse de basse mer indiquée sur la carte officielle employée par l'Etat riverain ne s'écarte pas sensiblement de la laisse moyenne des plus basses mers bimensuelles et normales a aussi été maintenue. Quoique la Cour ne se soit pas prononcée à cet égard, le rapporteur croit pouvoir conserver également le troisième alinéa de l'article de la Sous-Commission qui paraît maintenant comme le quatrième alinéa de l'article 5.

Article 6. — Baies

Pour les baies dont un seul Etat est riverain, l'étendue de la mer territoriale sera mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de l'ouverture de la baie; si l'ouverture de la baie excède dix milles, cette ligne sera tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'entrée, au premier point où l'ouverture n'excèdera pas dix milles.

Commentaire

1. La Sous-Commission II de la Conférence de 1930 avait fait à ce sujet les observations suivantes :

« Il est admis que la ligne de base fournie par les sinuosités de la côte ne doit pas être maintenue indistinctement. Quand il s'agit d'une échancrure qui n'a pas une très grande largeur à son entrée, il y a lieu de considérer cette baie comme faisant partie des eaux intérieures. Les opinions étaient partagées quant à la largeur à laquelle il fallait s'arrêter. Plusieurs délégations ont exprimé l'avis que le caractère d'eaux intérieures devait être attribué aux baies dont l'ouverture n'excède pas dix milles; une ligne fictive serait tracée en travers de la baie, entre les deux points les plus avancés, et cette ligne servirait de base pour la détermination de l'étendue des eaux territoriales. Si l'ouverture de la baie excède dix milles, il y aura lieu de tirer cette ligne fictive au premier point, à partir de l'entrée, où la largeur de la baie n'excèdera pas dix milles. C'est le système qui a été adopté entre autres dans la Convention du 6 mai 1882 sur la pêche dans la mer du Nord. D'autres délégations ne voulaient considérer les eaux d'une baie comme eaux intérieures que si les deux zones de mer territoriale se rencontraient à l'ouverture de la baie, en d'autres termes, si l'ouverture n'excédait pas le double de l'étendue de la mer territoriale. Pour les Etats qui étaient en faveur d'une étendue de mer territoriale de trois milles, l'ouverture ne devrait donc pas excéder six milles. Les partisans de cette dernière opinion craignaient notamment que l'adoption d'une plus grande largeur des lignes fictives tracées en travers des baies ne fût de nature à compromettre le principe énoncé à l'article précédent

⁵³ C.I.J., *Recueil* 1951, pp. 129-130.

tant qu'on n'aurait pas fixé les conditions qu'une échancre doit remplir pour présenter le caractère essentiel d'une baie. La majorité des délégations a pu tomber d'accord sur une largeur de dix milles pouvu qu'on adoptât en même temps un système permettant de dénier le caractère de baie aux échancreures de peu de profondeur.

» Toutefois, ces systèmes ne seront susceptibles d'une application pratique que si les Etats riverains mettent les marins à même de savoir comment ils doivent considérer les différentes échancreures de la côte.

» Deux systèmes ont été proposés; on les trouvera annexés aux observations à cet article. La Sous-Commission ne s'est pas prononcée sur ces systèmes, elle a voulu réserver la possibilité d'envisager, soit d'autres systèmes, soit la modification de l'un ou l'autre des systèmes présentés⁵⁴.

2. La Cour internationale de Justice, dans son arrêt du 18 décembre 1951 concernant l'affaire des pêcheries, a fait observer que si la règle des 10 milles en ce qui concerne les baies a été adoptée par certains Etats, aussi bien dans leurs lois nationales que dans leurs traités et conventions, et si quelques décisions arbitrales en ont fait application entre ces Etats, d'autres Etats, en revanche, ont adopté une limite différente. La Cour est d'avis qu'en conséquence la règle des 10 milles n'a pas acquis l'autorité d'une règle générale de droit international⁵⁵.

3. Le rapporteur a tout de même inséré l'article de la Sous-Commission dans l'article 6, puisque la tâche de la Commission ne se borne pas à codifier le droit existant, mais comprend également la préparation du développement progressif du droit. Il ne s'ensuit point que la règle des 10 milles s'appliquerait à un Etat comme la Norvège, qui s'est toujours élevée contre toute tentative de l'application de cette règle à sa côte pour des raisons dues à la formation géographique de celle-ci. Etant donné que le tracé de la ligne de base dans les baies constitue un problème très compliqué — Gidel y voue dans son livre pas moins de 77 pages — il est impossible au rapporteur de développer les différents points de vue dans le cadre de ce rapport. La question pourrait être réservée à une étude ultérieure, avec l'aide d'experts en cette matière.

4. La Sous-Commission de 1980 s'est placée au point de vue qu'il fallait adopter en même temps un système permettant de dénier le caractère de baies aux échancreures de peu de profondeur. Deux systèmes avaient été proposés⁵⁶, mais la Sous-Commission ne s'est pas prononcée sur ces systèmes et elle a voulu réserver la possibilité d'envisager soit d'autres systèmes, soit

les modifications de l'un ou l'autre des systèmes préconisés.

5. Le rapporteur est d'avis qu'il s'agit ici d'une question technique bien compliquée, qui sort du cadre juridique tracé aux travaux de la Commission du droit international. Le rapporteur propose donc que, dans cette première phase de ses travaux, la Commission s'abstienne de se prononcer à ce sujet. Elle pourrait reprendre ce point avec l'assistance d'experts dans une phase plus avancée de ses travaux.

Article 7. — Ports

Devant les ports, les installations permanentes qui s'avancent le plus vers le large sont considérées comme faisant partie de la côte, aux fins de la délimitation de l'étendue de la mer territoriale.

Commentaire

Cet article est identique à celui du règlement de 1980⁵⁷. Le rapport s'est borné à faire observer que les eaux du port, jusqu'à une ligne tracée entre les deux ouvrages fixes les plus avancés, constituent des eaux intérieures de l'Etat riverain.

Article 8. — Rades

Les rades qui servent au chargement, au déchargement et au mouillage des navires et qui, à cet effet, ont fait l'objet d'une délimitation de la part de l'Etat riverain, sont comprises dans la mer territoriale de cet Etat, bien qu'elles puissent en partie être situées en dehors du tracé général de la mer territoriale. L'Etat riverain doit indiquer quelles rades sont effectivement employées à cet usage et quelles en sont les limites.

Commentaire

Le rapport de 1980 s'est exprimé comme suit :

« Il avait été proposé d'assimiler aux ports les rades qui servent au chargement et au déchargement des navires. Ces rades auraient alors été considérées comme des eaux intérieures, et la mer territoriale aurait été mesurée à partir de la limite extérieure de la rade. On n'a pas cru devoir se rallier à cette proposition. Tout en reconnaissant que l'Etat riverain doit pouvoir exercer sur la rade des droits de contrôle et de police spéciaux, on a jugé excessif de considérer les eaux en question comme eaux intérieures, ce qui pourrait avoir comme conséquence que le passage inoffensif des navires de commerce y soit interdit. On a suggéré, pour satisfaire à ces objections, de reconnaître expressément le droit de passage dans ces eaux. Du point de vue pratique, les différences principales entre « ces eaux intérieures » et la mer territoriale auraient consisté en ce que les rades auraient eu une zone de mer territoriale qui leur aurait été propre. Mais, puisqu'on n'a pas jugé nécessaire d'accorder une pareille zone, on est tombé

⁵⁴ Publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques, 1930.V.14* (document C.351.M.145.1930.V), pp. 131-132; *V. Questions juridiques, 1930.V.9* (document C.230.M.117.1930.V), pp. 11-12.

⁵⁵ *C.I.J., Recueil 1951*, p. 131.

⁵⁶ Voir les appendices A et B du rapport de la Sous-Commission; publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques, 1930.V.14* (document C.351.M.145.1930.V), p. 132; *V. Questions juridiques, 1930.V.9* (document C. 230.M.117.1930.V), p. 12.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 133 et p. 12, respectivement.

d'accord sur une solution suivant laquelle les eaux de la rade sont comprises dans la mer territoriale de l'Etat, même si elles s'étendent en dehors du tracé général de cette mer⁵⁸»

Article 9. — Iles

Chaque île comporte une mer territoriale qui lui est propre. Une île est une étendue de terre, entourée d'eau, qui se trouve d'une manière permanente au-dessus de la marée haute.

Commentaire

1. Le texte de cet article a été emprunté au rapport de 1930; il était accompagné des observations suivantes :

« La définition du terme île n'exclut pas les îles artificielles, pourvu qu'il s'agisse de véritables fractions de territoire, et non pas de travaux d'art flottants, de balises ancrées, etc. Le cas d'une île artificielle érigée près de la délimitation entre les zones territoriales de deux pays est réservé.

» Une élévation du sol, qui émerge seulement à marée basse, n'est pas considérée, aux fins de cette Convention, comme une île. (Voir toutefois la disposition ci-dessus concernant la ligne de base⁵⁹.) »

2. En ce qui concerne les phares, érigés en haute mer, le rapporteur voudrait se référer aux observations suivantes de Pearce Higgins et Colombos⁶⁰ :

« L'absence de toute mention de « rochers » dans la Convention de 1882 pour régler la police de la pêche dans la mer du Nord a fait naître quelques doutes en ce qui concerne les phares érigés sur les rochers Eddystone, le Bell Rock et les Seven Stones Rocks, au large des îles Scilly. Pour ce qui est des Eddystone, le Gouvernement britannique s'est abstenu de vouloir étendre sur eux sa juridiction territoriale probablement parce que ces rochers ne sont pas constamment émergés à marée haute. Sir Charles Russell, dans les arguments qu'il a présentés au cours de l'arbitrage relatif à l'affaire de la mer de Behring, a soutenu qu'un phare construit sur un rocher ou sur des piliers enfoncés dans le lit de la mer « devient, pour autant qu'il s'agit du phare lui-même, partie intégrante du territoire de l'Etat qui l'a édifié et bénéficie de tous les droits attachés à la protection du territoire ». Westlake ne voudrait voir dans cette thèse qu'une affirmation du droit à l'immunité contre toute intrusion et toute dégradation ainsi que de l'autorité et de la juridiction exclusives de l'Etat territorial. Il serait difficile d'admettre qu'un simple rocher surmonté d'un édifice, qui ne saurait être armé de manière à pouvoir contrôler effectivement les eaux contiguës, puisse être la source d'un prétendu droit d'occupation s'exerçant sur elles, qui transformerait une vaste étendue de mer en eaux territoriales⁶¹. » Le récif rocheux sur lequel est érigé le phare d'Eddy-

stone est immergé à marée haute, mais il émerge sur une superficie de 500 yards carrés à la marée basse des mortes-eaux⁶².

» En ce qui concerne le rocher de Bell Rock, qui se trouve à environ dix milles à l'est-sud-est d'Abroath et qui est surmonté d'un phare, l'exploitation des pêcheries avoisinantes par des pêcheurs étrangers a donné lieu à des réclamations. Ce rocher est, lui aussi, entièrement immergé à marée haute; aux marées basses du printemps, il émerge de quatre pieds et le sommet du rocher est à peine visible à marée basse des mortes-eaux⁶³. On ignore si le Gouvernement britannique a soutenu que les eaux contiguës à ce récif soient des eaux territoriales, mais il est probable que les considérations qui s'appliquent aux rochers Eddystone sont également valables à l'égard de Bell Rock.

» Les Seven Stones Rocks, auxquels est amarré un bateau-phare, constituent un récif s'étendant sur une longueur d'environ un mille au large des îles Scilly, à une distance approximative de sept milles de Land's End. Aucune partie des rochers n'émerge à la marée basse des mortes-eaux. Il n'est pas soutenu que ces rochers soient situés dans les eaux territoriales britanniques⁶⁴. Ce refus d'affirmer sa juridiction sur eux est cité par Westlake⁶⁵ comme un exemple d'attitude « plus modérée » que celle qui fut adoptée par l'Espagne au début du XIX^e siècle, lorsqu'elle a revendiqué les îles Falkland en alléguant qu'elles dépendaient du continent. »

3. Le rapporteur rappelle que dans le projet d'articles relatifs au plateau continental adopté par la Commission du droit international en 1951, la Commission était d'avis que les installations érigées pour l'exploration du plateau continental et l'exploitation de ses sources naturelles n'auraient pas le statut d'îles pour ce qui est de la délimitation de la mer territoriale, mais que des zones de sécurité, dans lesquelles peuvent être prises les mesures nécessaires à la protection de ces installations, pourraient être établies autour de celles-ci jusqu'à une distance raisonnable⁶⁶. On pourrait adopter le même point de vue vis-à-vis des phares érigés sur des rochers, au cas où ces derniers émergent seulement à marée basse.

Article 10. — Groupes d'îles

En ce qui concerne un groupe d'îles (archipel) et les îles situées le long de la côte, la ligne des dix milles est adoptée comme ligne de base pour la mesure de la mer territoriale vers la haute mer. Les eaux comprises dans le groupe auront le caractère d'eaux intérieures.

Commentaire

1. Tout en formulant une observation dans le sens de la première phrase de l'article proposé, la Sous-Com-

⁵⁸ *Ibid.*, p. 133 et p. 13, respectivement.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Pearce Higgins et Colombos, *op. cit.*, pp. 81-82. (*Tra-duction du Secrétariat.*)

⁶¹ Westlake, *International Law*, vol. I (Cambridge University Press, 1910), p. 190.

⁶² Fulton, *The Sovereignty of the Sea*, 1911, p. 642.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 642-643.

⁶⁵ *Op. cit.*, p. 119.

⁶⁶ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément n° 9 (A/1858)*, annexe, 1^{re} partie, art. 6.

mission II de la Conférence de 1930 a été d'avis qu'à défaut de précisions techniques on devrait abandonner l'idée de formuler un texte à ce sujet ⁶⁷.

2. La Cour, dans son arrêt du 18 décembre 1951 concernant l'affaire des pêcheries, a fait à cet égard les observations suivantes :

« La Cour aborde maintenant le problème de la longueur des lignes de base tirées à travers les eaux situées entre les diverses formations du *skjaergaard*. Ici, le Gouvernement du Royaume-Uni, s'appuyant sur l'analogie avec la prétendue règle générale des dix milles relative aux baies, soutient encore que la longueur des lignes droites ne peut excéder dix milles.

» A cet égard, la pratique des Etats ne permet de formuler aucune règle générale de droit. Les tentatives qui ont été faites pour soumettre les groupes d'îles ou les archipels côtiers à des conditions analogues aux limitations concernant les baies (distance des îles ne dépassant pas la double mesure des eaux territoriales ou dix ou douze milles marins) ne sont pas sorties du stade des propositions ⁶⁸.»

3. Le rapporteur a inséré l'article 10 non pas comme expression du droit en vigueur, mais comme base de discussion dans le cas où la Commission voudrait étudier un texte envisageant le développement progressif du droit international à ce sujet.

Article 11. — Détroits

1. Dans les détroits qui servent de passage entre deux parties de la haute mer, la mer territoriale sera délimitée de la même manière que devant les autres parties de la côte, même quand un seul Etat est riverain.

2. Lorsque la largeur dépasse l'étendue des deux zones de mer territoriale, les eaux comprises entre ces deux zones forment des parties de la haute mer. Au cas où cette délimitation aurait pour résultat de laisser une zone de mer, dont la largeur ne dépasse pas deux milles, enclavée dans la mer territoriale, cette zone pourra être assimilée à la mer territoriale.

Commentaire

Le texte est identique à celui proposé en 1930. Ce texte était accompagné des observations suivantes :

« A l'intérieur des détroits auxquels se réfère cet article, les zones de mer baignant les côtes constituent des eaux territoriales, de même que devant toute autre partie de la côte. La zone de mer entre les deux rives ne pourra être considérée comme faisant partie des eaux intérieures, même si les deux bandes de mer territoriale se touchent et si les deux rives appartiennent au même Etat. Les règles concernant l'adoption de la ligne de démarcation entre les eaux intérieures et les eaux territoriales sont les mêmes que devant les autres parties de la côte.

» Lorsque la largeur dépasse, dans tout le détroit, la somme des largeurs des deux bandes de mer territoriale, il existe dans tout le détroit un chenal de haute mer. Si, au contraire, la largeur dans tout le détroit est inférieure à l'étendue des deux zones de mer territoriale, les eaux du détroit seront des eaux territoriales. D'autres cas peuvent se présenter et se présentent en effet : la largeur du détroit est, à certains endroits, supérieure, à d'autres endroits, égale ou inférieure à l'étendue totale des deux bandes de mer territoriale. Dans ces cas, des portions de haute mer pourront se trouver enclavées dans les eaux territoriales. On a été d'avis qu'il n'y avait pas de motifs valables pour dénier à ces portions de mer enclavées — et qui peuvent avoir une assez grande superficie — le caractère de haute mer. Néanmoins, s'il ne s'agit que de portions d'une importance minime, on peut, pour des raisons pratiques, les assimiler aux eaux territoriales. Toutefois, ces exceptions seront limitées à celles de ces « enclaves » maritimes dont la largeur ne dépasse pas deux milles marins.

» De même que dans les cas des baies dont plusieurs Etats sont riverains, on s'est abstenu de donner des règles concernant le tracé de la ligne de démarcation entre les eaux territoriales dans les détroits où il y a deux ou plusieurs Etats riverains, et où la largeur est inférieure à l'étendue des zones de mer territoriale.

» L'article se borne à donner des règles pour les détroits qui servent de passage entre deux parties de la haute mer. On a laissé de côté le régime des détroits qui ne donnent accès qu'à des eaux intérieures. Pour ces détroits, les règles concernant les baies et le cas échéant les îles restent applicables ⁶⁹.»

(Pour le droit de passage des navires de guerre dans les détroits, voir l'article 22.)

Article 12. — Délimitation de la mer territoriale à l'embouchure d'un fleuve

1. Si un fleuve se jette dans la mer sans estuaire, les eaux du fleuve constituent des eaux intérieures jusqu'à une ligne tirée à travers l'embouchure suivant la direction générale de la côte, quelle que soit la largeur.

2. Si le fleuve se jette dans la mer par un estuaire, les règles applicables aux baies s'appliquent à cet estuaire.

Commentaire

Cet article a été présenté par la Sous-Commission II de la Conférence de 1930 sans commentaire ⁷⁰. C'est, en effet, ce critère qui est le plus généralement adopté. Il présente toutefois la difficulté que l'estuaire n'est pas susceptible d'une définition générale, suffisamment ferme; pour établir si l'on se trouve en présence d'un

⁶⁷ Publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques*, 1930.V.14 (document C.351.M.145.1930.V), p. 133; *V. Questions juridiques*, 1930.V.9 (document C.230.M.117.1930.V), p. 13.

⁶⁸ *C.J.I., Recueil 1951*, p. 131.

⁶⁹ Publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques*, 1930.V.14 (document C.351.M.145.1930.V), pp. 133-134; *V. Questions juridiques*, 1930.V.9 (document C.230.M.117.1930.V), pp. 13-14.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 134 et p. 14, respectivement.

estuaire, il faut prendre en considération, notamment, l'écartement et la nature des côtes, la nature des atterrissements, les courants, etc.⁷¹.

Article 13. — Délimitation de la mer territoriale de deux Etats adjacents

La délimitation de la mer territoriale de deux Etats adjacents est généralement constituée par une ligne, dont à chaque point les distances jusqu'au point le plus proche des côtes des deux Etats sont égales.

Commentaire

1. La Conférence de codification de 1930 ne s'est pas occupée de cette question. Plusieurs solutions peuvent être envisagées. Comme solution de principe on pourrait envisager celle du prolongement vers le large, jusqu'à l'extrême étendue de leurs territoires maritimes, de la frontière de terre suivant sa direction générale. Une autre solution comporte la ligne médiane, c'est-à-dire le tracé d'une ligne « dont tous les points sont équidistants des points les plus rapprochés situés sur les lignes côtières des deux Etats »⁷².

2. Dans la sentence de la Cour permanente d'arbitrage du 23 octobre 1909 sur les frontières maritimes entre la Norvège et la Suède⁷³, on a adopté comme telle la ligne perpendiculaire à la côte à l'endroit où la frontière entre les deux territoires atteint la mer.

3. Dans le décret du Gouvernement bulgare, en date du 10 octobre 1951, relatif aux eaux territoriales et intérieures de la République populaire de Bulgarie, on rencontre la stipulation suivante : « Le parallèle géographique du point où la frontière terrestre touche la côte délimite les eaux territoriales bulgares et celles des Etats voisins. » Cette règle ne saurait toutefois être considérée que comme une solution pour un cas spécial.

4. La Commission du droit international pourrait adopter en principe la ligne médiane qui a reçu un certain nombre d'applications positives⁷⁴. Mais cette solution ne saurait être retenue au cas où la configuration spéciale exigerait des modifications. Un tel cas se présente notamment quand la limite passe par un fleuve ou une baie dont les eaux ne sont pas également navigables au voisinage de la ligne médiane. Alors la notion déterminante pourrait être celle du talweg. Si, par exemple, une rivière après avoir quitté le territoire d'un Etat se dirige vers la haute mer en parcourant la mer territoriale d'un autre Etat, en d'autres termes, si le chenal navigable de cette rivière à partir de son embouchure se trouve totalement ou partiellement dans la mer territoriale d'un autre Etat, la ligne médiane n'offre plus une solution satisfaisante. Ce cas se présente

⁷¹ Gidel, *op. cit.*, vol. III, p. 613.

⁷² Whittemore Boggs, « Delimitation of Seaward Areas under National Jurisdiction », *American Journal of International Law*, vol. 45 (1951), p. 259. Voir également, du même auteur : « National Claims in Adjacent Seas », *Geographical Review* (New-York, The American Geographical Society, 1951), pp. 185 et suiv.

⁷³ Bruns, *Fontes Juris Gentium*, sér. A, sect. 1, *Tomus 2* : Répertoire des décisions de la Cour permanente d'arbitrage (Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1931), p. 50.

⁷⁴ Gidel, *op. cit.*, vol. III, p. 769.

entre autres à l'embouchure de l'Escaut, dans le Wielingen. Peut-être la Commission voudra-t-elle se prononcer en faveur de la solution générale qui — abstraction faite d'arguments historiques pouvant être concluants dans chaque cas spécial — devrait être donnée à ce problème.

Chapitre III

DROIT DE PASSAGE

Article 14. — Signification du droit de passage

1. Le « passage » est le fait de naviguer dans la mer territoriale, soit pour la traverser, sans entrer dans les eaux intérieures, soit pour se rendre dans les eaux intérieures, soit pour prendre le large en venant des eaux intérieures.

2. Un passage n'est pas inoffensif lorsque le navire utilise la mer territoriale d'un Etat riverain aux fins d'accomplir un acte portant atteinte à la sécurité, à l'ordre public ou aux intérêts fiscaux de cet Etat.

3. Le passage comprend éventuellement le droit de stoppage et le mouillage, mais seulement dans la mesure où l'arrêt et le mouillage constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent au navire en état de relâche forcée ou de détresse.

Commentaire

1. Comme le dit Oppenheim⁷⁵, c'est la conviction commune que chaque Etat, en vertu du droit international coutumier, a le droit d'exiger qu'en temps de paix il sera permis à ses navires, autres que les navires de guerre, de passer d'une manière inoffensive par la mer territoriale d'un autre Etat. Un tel droit est la conséquence de la liberté de la haute mer. Le droit de passage inoffensif paraît être reconnu par la plupart des auteurs⁷⁶.

2. L'article est adapté à celui qui figurait dans le rapport de la deuxième commission de 1930. Il était accompagné des observations suivantes :

« Pour qu'il puisse être question d'un passage qui n'est pas inoffensif, il faut qu'il s'agisse d'une utilisation de la mer territoriale aux fins d'accomplir un acte portant atteinte à la sécurité, à l'ordre public, ou aux intérêts fiscaux de l'Etat. Il importe peu que l'intention d'accomplir cet acte ait déjà existé ou non au moment où le navire est entré dans la mer territoriale. Le passage cesse d'être inoffensif s'il est fait abus du droit accordé par le droit international et défini dans le présent article; en pareil cas, l'Etat riverain reprend sa liberté d'action. L'expression intérêts fiscaux doit être interprétée dans un sens large comprenant tous les intérêts douaniers. Les interdictions d'importation, d'exportation et de transit, même quand elles n'ont pas été édictées à des fins fiscales, mais par exemple à des fins sanitaires, sont couvertes par les termes employés au second alinéa.

⁷⁵ *International Law*, 7^e éd. (Londres, Longmans, Green and Co., 1948), vol. I, par. 188.

⁷⁶ Voir, pour une argumentation contraire : Quadri, *Le navi private nel diritto internazionale* (Milan, Giuffrè, 1939), p. 53.

» D'autre part, il faut relever que, dans le cas où un Etat aurait contracté des obligations internationales comportant la liberté du transit sur son territoire, soit d'une manière générale, soit au bénéfice de certains Etats, les obligations qu'il aurait ainsi assumées s'appliquent également à la traversée de la mer territoriale. De même, en ce qui concerne l'accès aux ports ou aux voies navigables, les facilités que l'Etat aurait accordées en vertu d'obligations internationales concernant le libre accès aux ports, ou la navigation sur ces voies d'eau, ne sauraient être mises en échec par des mesures prises dans les parties de la mer territoriale qui constituent raisonnablement des voies d'accès auxdits ports ou aux voies navigables ⁷⁷. »

SECTION A. — NAVIRES AUTRES QUE LES
NAVIRES DE GUERRE.

**Article 15. — Droit de passage inoffensif
dans la mer territoriale**

1. L'Etat riverain ne peut entraver le passage inoffensif des navires étrangers dans la mer territoriale.

2. Il est tenu d'user des moyens dont il dispose pour sauvegarder dans la mer territoriale le principe de la liberté des communications et de ne pas laisser utiliser ces eaux aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats.

Commentaire

1. Le premier alinéa de l'article a été emprunté à celui de l'article 4 du rapport de 1930. Les observations étaient libellées comme suit :

« L'expression « navires autres que les bâtiments des marines de guerre » comprend, non seulement les navires de commerce, mais encore les bâtiments tels que les yachts, les poseurs de câble, etc., qui ne sont pas des bâtiments appartenant aux forces navales d'un Etat au moment du passage ⁷⁸. »

2. L'article 4 de 1930 contenait un deuxième alinéa conçu dans les termes suivants : « Les navires sous-marins ont l'obligation de passer en surface » ⁷⁹. Puisque, contrairement à ce qu'on prévoyait en 1930, les navires sous-marins commerciaux n'ont pas obtenu d'importance pratique, il semble superflu d'insérer une stipulation en cette matière.

3. Le droit de passage inoffensif, reconnu aux navires étrangers, entraîne pour l'Etat riverain le devoir de ne pas permettre l'usage de ces eaux de manière à nuire aux intérêts des autres Etats. C'est ce qu'a déclaré la Cour internationale de Justice, le 9 avril 1949, dans l'affaire du détroit de Corfou : « Les obligations qui incombaient aux autorités albanaises consistaient à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales ... Ces obligations sont fondées ... sur certains

principes généraux et bien reconnus tels que des considérations élémentaires d'humanité, ... le principe de la liberté des communications maritimes et l'obligation, pour tout Etat, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats ⁸⁰. »

4. Le rapporteur est d'avis que cette idée pourrait être exprimée dans le texte de l'article. A cette fin il a proposé d'ajouter le second alinéa.

**Article 16. — Mesures à prendre
par l'Etat riverain**

Le droit de passage ne fait pas obstacle à ce que l'Etat riverain prenne toutes les mesures nécessaires pour prévenir, dans la mer territoriale, toute atteinte à sa sécurité, à son ordre public et à ses intérêts fiscaux, et, en ce qui concerne les navires se rendant dans les eaux intérieures, toute violation des conditions auxquelles l'admission de ces navires est subordonnée.

Commentaire

Le même article a déjà paru comme article 5 dans le rapport de 1930. Les observations étaient libellées comme suit :

« L'article attribue à l'Etat riverain le droit de vérifier, le cas échéant, le caractère inoffensif du passage et de prendre les mesures nécessaires pour prévenir toute atteinte à sa sécurité, son ordre public, ou ses intérêts fiscaux. Toutefois, afin de ne pas entraver inutilement la navigation, l'Etat riverain sera tenu de faire usage de ce droit avec beaucoup de circonspection. Quant aux navires dont l'intention de toucher un port a été constatée, la compétence de l'Etat est plus grande et comporte notamment le droit de vérification des conditions d'admission ⁸¹. »

**Article 17. — Devoirs des navires étrangers
dans le passage**

1. Les navires étrangers qui usent du droit de passage devront se conformer aux lois et règlements édictés, en conformité avec la coutume internationale, par l'Etat riverain, notamment en ce qui concerne :

- a) La sécurité du trafic et la conservation des passes et du balisage;
- b) La protection des eaux de l'Etat riverain contre les diverses pollutions auxquelles elles peuvent être exposées du fait des navires;
- c) La conservation des richesses de la mer territoriale;
- d) Les droits de pêche, de chasse, et droits analogues appartenant à l'Etat riverain.

2. L'Etat riverain ne peut, toutefois, établir une discrimination entre les navires étrangers de nationalités diverses, ni, sauf en ce qui concerne la pêche et la chasse, entre les navires nationaux et les navires étrangers.

⁷⁷ Publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques*, 1930.V.14 (document C.351.M.145.1930.V), p. 127; *V. Questions juridiques*, 1930.V.9 (document C.230. M.117.1930.V), p. 7.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *C.J.I., Recueil 1949*, p. 22.

⁸¹ Publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques*, 1930.V.14 (document C.351.M.145.1930.V), p. 127; *V. Questions juridiques*, 1930.V.9 (document C.230. M.117.1930.V), p. 7.

Commentaire

L'article est identique à l'article 6 de 1930. Il était accompagné des observations suivantes :

« Le droit international a, depuis longtemps, reconnu à l'Etat riverain le droit d'édicter, dans l'intérêt général de la navigation, les règlements spéciaux qui s'appliqueront aux navires exerçant le droit de passage dans la mer territoriale. Les principaux pouvoirs que le droit international a jusqu'à présent reconnu appartenir à cet effet à l'Etat riverain sont définis dans l'article.

» On n'a pas jugé opportun d'insérer une stipulation d'après laquelle le droit de passage inoffensif s'étend aux personnes et aux marchandises se trouvant à bord. Il va de soi qu'on n'a point eu l'intention de limiter le droit de passage aux seuls navires, et qu'on a voulu comprendre aussi les personnes et les biens qui se trouvent à bord. Une pareille stipulation cependant, aurait été, d'une part, incomplète, parce qu'elle ne fait pas mention, par exemple, de la correspondance postale et des bagages des voyageurs; elle va, d'autre part, trop loin, parce qu'elle semble exclure tout droit de l'Etat riverain de procéder à l'arrestation d'une personne ou à la saisie de marchandises se trouvant à bord.

» L'expression « édictés » doit être comprise dans le sens que les lois et règlements devront être dûment publiés. Il va de soi que les navires qui enfreignent les lois ou règlements régulièrement édictés sont justiciables de la juridiction de l'Etat riverain.

» Le dernier alinéa a une portée plus générale; il ne se réfère pas seulement aux lois et règlements qui pourraient être édictés, mais à toutes mesures prises par l'Etat riverain aux fins de cet article.^{82.}»

Article 18. — Taxes à percevoir sur les navires étrangers

1. Il ne peut être perçu de taxes sur les navires étrangers en raison de leur simple passage dans la mer territoriale.

2. Des taxes ne peuvent être perçues sur un navire étranger passant dans la mer territoriale qu'en rémunération de services particuliers rendus à ce navire. Ces taxes seront perçues sans discrimination.

Commentaire

L'article reproduit l'article 7 de 1930; ledit article était accompagné des observations suivantes :

« Le but de cet article est d'exclure des taxes qui correspondent à des services généraux rendus à la navigation (droit de phare, de balisage, etc.), et de n'admettre que la rémunération d'un service spécialement rendu au navire (taxe de pilotage, de remorquage, etc.). Ces taxes devront être appliquées dans des conditions d'égalité.

» La stipulation du premier alinéa comprendra le cas de séjour forcé dans la mer territoriale, dans les conditions prévues à l'article 3, dernier alinéa^{83.}»

Article 19. — Arrestation à bord d'un navire étranger

1. L'Etat riverain ne peut procéder, à bord d'un navire étranger passant dans la mer territoriale, à l'arrestation d'une personne ou à des actes d'instruction à raison d'une infraction pénale commise à bord de ce navire lors dudit passage, que dans l'un ou l'autre des cas ci-après :

a) Si les conséquences de l'infraction s'étendent hors du navire;

b) Si l'infraction est de nature à troubler la paix publique du pays, ou le bon ordre dans la mer territoriale;

c) Si l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine du navire, ou le consul de l'Etat dont le navire bat pavillon.

2. Les dispositions ci-dessus ne portent pas atteinte au droit de l'Etat riverain de procéder à des arrestations, ou à des actes d'instruction prévus dans sa législation, à bord d'un navire étranger qui stationne dans la mer territoriale, ou bien qui passe dans la mer territoriale en provenance des eaux intérieures.

3. Toutefois, l'autorité locale doit tenir compte des intérêts de la navigation à l'occasion d'une arrestation à bord du navire.

Commentaire

1. L'article a déjà paru dans le rapport de 1930 (art. 8). Le rapport contenait à ce sujet les observations suivantes :

« Dans le cas d'un délit commis à bord d'un navire étranger dans la mer territoriale, il peut surgir un conflit de compétence entre l'Etat riverain et l'Etat du pavillon. Si l'Etat riverain veut procéder à l'arrêt du navire en vue de déférer le coupable à ses tribunaux, un autre conflit d'intérêts peut surgir : d'une part, l'intérêt de la navigation, qui doit être entravé le moins possible; d'autre part, celui de l'Etat riverain, qui veut appliquer sa loi pénale sur toute l'étendue de son territoire. L'article proposé n'envisage pas de donner une solution pour le premier de ces conflits; il ne s'occupe que du dernier. La question de la compétence judiciaire de chacun des deux Etats reste donc entière; seulement la faculté de l'Etat riverain de procéder à l'arrestation de personnes ou à des actes d'instruction (par exemple une perquisition) pendant le passage sera limitée aux cas énumérés dans l'article. Cela n'empêche pas qu'aussi pour des cas non prévus dans l'article une poursuite judiciaire puisse être instituée par l'Etat riverain contre l'inculpé, si plus tard celui-ci met pied à terre. On a pris en considération d'insérer, sous b, après le mot « infraction » les termes « de l'avis de

⁸² *Ibid.*, p. 128 et p. 8, respectivement. L'article 3 mentionné dans le passage cité correspond à l'article 14 de notre texte.

⁸³ *Ibid.*, pp. 127-128 et pp. 7-8, respectivement.

l'autorité locale compétente». Toutefois, on a cru ne pas devoir adopter cette proposition. En effet, l'usage de cette expression donnerait à l'autorité locale une compétence exclusive qui ne lui revient pas. Dans un conflit éventuel entre l'Etat côtier et l'Etat du pavillon, il devrait y avoir un critère objectif.

» L'Etat riverain ne pourrait arrêter un navire étranger, passant à travers la mer territoriale sans toucher les eaux intérieures, du seul fait qu'il se trouve à bord une personne recherchée par la justice de l'Etat riverain à cause d'un fait punissable, commis hors du navire. A plus forte raison une demande d'extradition, adressée à l'Etat riverain, à cause d'un délit commis à l'étranger, ne peut être considérée comme un motif valable pour interrompre le cours du navire.

» S'il s'agit d'un navire qui stationne dans la mer territoriale, il incombe à la législation de l'Etat riverain de régler sa compétence en cette matière. Cette compétence est plus étendue qu'à l'égard des navires qui ne font que traverser la mer territoriale le long des côtes. Cela s'applique également en ce qui concerne les navires qui ont touché un port, ou qui ont quitté une voie navigable; le fait qu'un navire a mouillé dans un port et qu'il a eu des rapports avec le territoire, a pris des passagers, etc., augmente les pouvoirs de l'Etat en cette matière. L'Etat riverain devra cependant toujours s'efforcer d'entraver la navigation le moins possible. Les inconvénients causés à la navigation par l'interruption du voyage d'un grand paquebot prenant le large à cause de l'arrestation d'une personne qui aurait commis à terre une infraction de peu d'importance ne sauraient être considérés comme d'une importance moindre que l'intérêt de l'Etat de s'emparer du coupable. De même, la justice de l'Etat riverain devrait dans la mesure du possible s'abstenir de procéder à des arrestations de personnes appartenant à l'état-major ou à l'équipage, dont l'absence rendrait impossible la continuation du voyage⁸⁴.

2. Ces observations font ressortir que l'article proposé n'envisage pas de donner une solution pour les conflits de compétence entre l'Etat riverain et l'Etat du pavillon en matière de droit pénal. Le rapporteur est d'avis que, dans le stade actuel des travaux de la Commission du droit international, cette question devra être réservée.

3. D'après Gidel⁸⁵, le navire étranger, en simple passage latéral dans la mer territoriale, qui aurait à bord un individu inculpé d'un acte délictueux tombant sous la compétence des juridictions de l'Etat riverain, doit pouvoir être l'objet de mesures tendant à son arrestation. Comme atténuation à cette solution rigoureuse, qui serait de nature à augmenter considérablement le nombre des cas où un navire est arrêté, il faudrait, selon Gidel, ajouter que l'Etat riverain qui exercerait mal à propos ou abusivement ce droit, engagerait sa responsabilité dans les termes du droit commun. De l'avis du rapporteur, il serait préférable de restreindre

les cas d'arrestation à ceux prévus par l'article dans le texte proposé. A juste titre le texte n'admet pas non plus l'arrêt du navire afin de s'emparer d'une personne se trouvant à son bord et dont l'extradition a été demandée à l'Etat riverain.

Article 20. — Arrêt du navire pour l'exercice de la juridiction civile

1. L'Etat riverain ne peut pas arrêter ni dérouter un navire étranger passant dans la mer territoriale, pour l'exercice de la juridiction civile à l'égard d'une personne se trouvant à bord. Il ne peut pratiquer, à l'égard de ce navire, de mesures d'exécution ou de mesures conservatoires en matière civile, que si ces mesures sont prises en raison d'obligations assumées ou de responsabilités encourues par ledit navire, en vue de la navigation lors de ce passage dans les eaux de l'Etat riverain.

2. La disposition ci-dessus ne porte pas atteinte au droit de l'Etat riverain de prendre des mesures d'exécution ou des mesures conservatoires en matière civile, que peut autoriser sa législation, à l'égard d'un navire étranger qui se trouve dans ses eaux intérieures, ou qui stationne dans la mer territoriale, ou bien qui passe dans la mer territoriale, en provenance des eaux intérieures.

Commentaire

1. Le texte de l'article est le même que celui de l'article 9 de 1980. Les observations jointes à cet article étaient libellées comme suit :

« On a suivi une règle analogue à celle qui est adoptée en ce qui concerne l'exercice de la juridiction pénale. Si le navire ne fait que traverser la mer territoriale sans toucher les eaux intérieures, on ne peut aucunement l'arrêter aux fins d'exercer la juridiction civile contre une personne qui se trouve à bord, et le navire lui-même ne peut être arrêté ou saisi qu'à la suite de circonstances qui se sont produites dans les eaux de l'Etat riverain pendant le voyage en cours, par exemple un abordage, un sauvetage, etc., ou en raison d'obligations assumées en vue de la navigation⁸⁶. »

2. Le rapporteur fait observer que cet article n'envisage pas de donner une solution générale pour les conflits de compétence entre l'Etat riverain et l'Etat de pavillon en ce qui concerne le droit privé. Les questions de cet ordre devront être résolues à l'aide des principes généraux du droit international privé et ne sauraient être traitées par la Commission dans la phase actuelle des travaux. Aussi les questions de compétence en ce qui concerne la responsabilité civile à cause d'abordages dans la mer territoriale ne sont-elles pas traitées par cet article. L'article a seulement pour but de prohiber, sauf dans certains cas bien déterminés, l'arrêt d'un navire étranger lors du passage dans la mer territoriale pour l'exercice de la juridiction civile.

⁸⁴ Publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques*, 1930.V.14 (document C.851.M.145.1930.V), p. 129; *V. Questions juridiques*, 1930.V.9 (document C.230.M.117.1930.V), p. 9.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 128-129 et pp. 8-9, respectivement.

⁸⁶ *Op. cit.*, vol. III, p. 261.

3. La Commission des réclamations instituée entre les Etats-Unis et le Panama, composée du baron van Heeckeren, président, d'Elihu Root et d'Horacio Alfaro, a rendu, le 29 juin 1933, une décision⁸⁷ suivant laquelle — contrairement à la règle proposée dans le texte — un navire pourrait être arrêté à cause d'un abordage ayant eu lieu lors d'un voyage antérieur. La législation britannique admet également une pareille arrestation; un *act* de 1854 est libellé comme suit :

« Lorsqu'un dommage aura, en un point quelconque du monde, été causé à un bien appartenant à S.M. ou à un sujet de S.M. par un navire étranger, et si ce navire vient par la suite à être trouvé dans un port ou rade du Royaume-Uni ou dans les trois milles de ses côtes, le juge britannique compétent peut faire arrêter ce navire⁸⁸. »

4. La décision de la Commission des réclamations (donnée avec la voix dissidente de M. Alfaro) a été combattue notamment par M. Borchard⁸⁹.

Le rapporteur, se ralliant à l'opinion de M. Alfaro, de M. Borchard et de M. Gidel⁹⁰, voudrait maintenir le texte de l'article tel qu'il a été adopté en 1930.

Article 21. — Navires affectés à un service gouvernemental et non commercial

Les règles prévues par les articles 19 et 20 réservent la question du traitement des navires exclusivement affectés à un service gouvernemental et non commercial, ainsi que des personnes se trouvant à bord de ces navires.

Commentaire

L'article est identique à celui inséré dans le rapport de 1930 sous le n° 10. Les observations jointes à cet article étaient libellées comme suit :

« La question s'est posée de savoir si, à l'égard des navires appartenant à un Etat et exploités par lui à des fins commerciales, on pourrait se prévaloir de certains privilèges et immunités en ce qui concerne l'application des articles 8 et 9. La Convention de Bruxelles sur les immunités des navires d'Etat s'occupe de l'immunité au sujet de la juridiction civile. En s'inspirant des principes et des définitions adoptés dans cette convention (voir notamment l'article 3), on a stipulé que les règles ci-dessus énoncées réservent la question du traitement des navires ainsi que des personnes exclusivement affectés à un service gouvernemental et non commercial. Les navires d'Etat exploités à des fins commerciales tomberont donc sous le coup des articles 8 et 9⁹¹. »

⁸⁷ Texte dans *American Journal of International Law*, vol. 28 (1934), p. 596.

⁸⁸ Gidel, *op. cit.*, vol. III, p. 267.

⁸⁹ *American Journal of International Law*, vol. 29 (1935), p. 103.

⁹⁰ *Op. cit.*, vol. III, p. 269.

⁹¹ Publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques*, 1930.V.14 (document C.351.M.145.1930.V), p. 129; *V. Questions juridiques*, 1930.V.9 (document C.230.M.117.1930.V), p. 9. Les articles 8 et 9 mentionnés dans le passage cité correspondent aux articles 19 et 20 de notre texte.

Article 22. — Passage

1. En règle générale, l'Etat riverain n'empêchera pas le passage des navires de guerre étrangers dans sa mer territoriale et n'exigera pas une autorisation ou notification préalables.

2. L'Etat riverain a le droit de régler les conditions de ce passage.

3. Les navires de guerre sous-marins ont l'obligation de passer en surface.

4. Le passage ne peut être entravé sous aucun prétexte, en ce qui concerne les navires de guerre, dans les détroits qui servent, aux fins de la navigation internationale, à mettre en communication deux parties de haute mer.

Commentaire

1. L'article 12 du rapport de 1930 contenait seulement les trois premiers alinéas de l'article proposé. Les observations se référant à ces trois alinéas étaient conçues comme suit :

« En statuant que l'Etat riverain n'empêchera pas le passage inoffensif des bâtiments de guerre étrangers dans sa mer territoriale on ne fait que consacrer la pratique existante. Il est également en conformité avec cette pratique qu'on n'établisse pas une règle stricte et absolue, mais qu'on laisse à l'Etat la faculté d'interdire, dans des cas exceptionnels, le passage des navires de guerre étrangers.

» L'Etat riverain peut réglementer les conditions du passage, notamment en ce qui concerne le nombre des unités étrangères passant simultanément dans sa mer territoriale, considérée soit dans son ensemble, soit par secteur, sans toutefois, en règle générale, pouvoir exiger pour ce passage une autorisation ou même une notification préalables⁹². »

2. La disposition qui figure maintenant comme le quatrième alinéa de l'article, constituait le troisième alinéa des observations jointes à l'article de la Commission de 1930. Toutefois, le texte était légèrement différent, à savoir :

« Le passage ne peut être entravé sous aucun prétexte en ce qui concerne les navires de guerre dans les détroits entre deux parties de la haute mer, servant à la navigation internationale. »

3. Le rapporteur a modifié la rédaction de cette stipulation en tenant compte de l'arrêt de la Cour internationale de justice, rendu dans l'affaire du détroit de Corfou, le 9 avril 1949. La Cour s'est exprimée à ce sujet comme suit :

« De l'avis de la Cour, il est généralement admis et conforme à la coutume internationale que les Etats, en temps de paix, possèdent le droit de faire passer leurs navires de guerre par des détroits qui servent, aux fins de la navigation internationale, à mettre en communication deux parties de haute mer, sans obtenir au préalable l'autorisation de l'Etat rive-

⁹² *Ibid.*, p. 130 et p. 10, respectivement.

rain, pourvu que le passage soit innocent. A moins qu'une convention internationale n'en dispose autrement, un Etat riverain ne possède pas le droit d'interdire un tel passage par les détroits en temps de paix⁹³»

4. L'arrêt de la Cour contient aussi le passage suivant:

« On ne saurait non plus tenir pour décisive la considération selon laquelle ce détroit n'est pas une route à emprunter nécessairement entre deux parties de haute mer, mais seulement un itinéraire facultatif pour la navigation entre la mer Egée et l'Adriatique. Le détroit nord de Corfou n'en a pas moins été une route utile au trafic international⁹⁴»

Article 23. — Inobservation des règles

En cas d'inobservation des règles de l'Etat riverain par le navire de guerre de passage dans la mer territo-

⁹³ *C.I.J., Recueil 1949*, p. 28.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 28-29.

riale, et faute par ce navire de tenir compte de l'invitation qui lui serait adressée de s'y conformer, la sortie du navire hors de la mer territoriale peut être exigée par l'Etat riverain.

Commentaire

L'article est identique à l'article 18 de 1930. Il était accompagné des observations suivantes :

« On a jugé superflu d'insérer une stipulation indiquant que les bâtiments de guerre doivent dans la mer territoriale, respecter les lois et règlements locaux. Toutefois, on a jugé utile de faire ressortir que, par l'inobservation de ces règlements, le droit de libre passage prend fin et que, conséquemment, la sortie du navire hors de la mer territoriale peut être exigée⁹⁵»

⁹⁵ Publications de la Société des Nations, *V. Questions juridiques, 1930.V.14* (document C.351.M.145.1930.V), p. 131; *V. Questions juridiques, 1930.V.9* (document C.280.M.117.1930.V), p. 10.