

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1971.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la délimitation des eaux territoriales françaises,

Par M. Pierre-Christian TAITTINGER,
Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi, qui est soumis à notre examen, a pour objet de porter la largeur des eaux territoriales françaises de trois milles à douze milles marins (nous rappelons que le mille marin est égal à 1.852 mètres).

Avant d'indiquer la portée et le contexte juridique de ces dispositions, il nous a paru intéressant d'évoquer l'évolution historique du Droit international de la Mer et de la notion de mer territoriale, auquel ce texte est étroitement lié.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Raymond Boin, Louis Martin, Jean Périquier, Pierre de Chevigny, vice-présidents ; Jean de Lachomette, Pierre Giraud, Francis Palmero, Serge Boucheny, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Berthoin, Charles Bosson, Louis Brives, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, Jean Colin, Roger Deblock, Emile Didier, Jacques Duclos, Baptiste Dufeu, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Michel Kauffmann, Emmanuel Lartigue, Jean Legaret, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Georges Lombard, Ladislas du Luart, Michel Maurice-Bokanowski, Gaston Monnerville, André Morice, Dominique Pado, Henri Parisot, Maurice Pic, Roger Poudonson, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Emile Vivier, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2020, 2107 et in-8° 521.

Sénat : 85 (1971-1972).

L'Antiquité.

Les peuples de l'Antiquité avaient groupé leurs cités, de préférence autour des mers, les déplacements sur les eaux étant alors beaucoup plus faciles que sur la terre. Les Egyptiens avaient établi une police tant pour les lieux d'embarquement que pour la protection des étrangers jetés aux rivages par des vents contraires, et ainsi créé un embryon de droit maritime, et un droit consulaire. Les Phéniciens reprirent ces coutumes maritimes pour les transmettre aux Grecs. Parmi celles-ci, se trouve la première forme de la liberté du commerce. Cette liberté fut maintenue sans restriction pour les étrangers par les Carthaginois.

Les Phéniciens, maîtres de la navigation, ont toutefois considéré que les mers leur appartenaient du simple fait que leurs navires y avaient croisé.

Les Grecs furent par contre les premiers à considérer la liberté de la mer comme principe acquis. Ils croyaient même que la mer était à l'origine de la vie et du monde.

Les Romains ne firent jamais de la *mare nostrum* (la Mer Méditerranée) une mer fermée. Le *dominium* qu'ils s'arrogeaient à juste titre sur la mer Méditerranée (qui était plutôt un lac intérieur au milieu de l'Empire romain) n'avait pas un caractère possessif, mais était surtout lié au sentiment de leur responsabilité dans la sauvegarde de la liberté de cette mer contre les pirates, et dans l'assistance des naufragés contre les intempéries de la nature. Gaius n'hésite pas à octroyer ces droits aux premiers occupants. Cette occupation avait un caractère privé, mais devait respecter le droit de la pêche qui appartenait à tous. Quant au livre XLI du Digeste, celui-ci expose le droit des individus d'occuper le sous-sol de la mer pour des fins privées, soit en élevant des édifices sur des piliers fixés dans le sous-sol de la mer, soit en édifiant des îles dans la mer.

Ce n'est qu'au moment des difficultés de voisinage avec Carthage que les Romains ont dû limiter l'étendue du droit de commerce (à l'Est du beau promontoire) en partageant ainsi la mer avec les Carthaginois par deux traités (de 509-508 et de 306).

D'autre part, l'idée de l'appropriation possible du littoral de la mer et des îles se trouvant dans la mer n'est pas étrangère aux juristes romains qui, cependant, en attribuaient la juridiction aux Césars. La haute mer était libre pour l'usage de tous, de même que l'air : *maris communia omnibus et aer*. Cette formule élaborée pour la première fois, paraît-il par Celse, fut reprise et acceptée par les autres jurisconsultes romains Paul, Marcian et Ulpien.

Le Moyen Age.

Après la chute de l'Empire romain, les rivages des mers perdent leur caractère de port intérieur et représentent dorénavant une frontière au-delà de laquelle les droits doivent être précisés. On commence à faire la distinction entre la limite naturelle (la bande de mer couverte et découverte périodiquement par les marées) et la zone de respect (définie et interprétées différemment, suivant les intérêts de chaque cité riveraine).

Les propriétaires riverains des côtes bénéficient, tout au moins au commencement du Moyen Age, des droits exclusifs de pêche jusqu'à une certaine distance de la côte. Ces droits furent accordés à Byzance, comme en Norvège, où le propriétaire de la frontière naturelle maritime était en même temps propriétaire des fonds marins et de la proche mer jusqu'à la ligne où commençaient les grandes profondeurs.

Ainsi s'amorçaient les prétentions sur le plateau continental, mais à titre individuel seulement. On retrouve la même situation en Islande et dans l'ancien droit anglais qui reconnaissait aux propriétaires riverains l'usufruit exclusif des places, près de la côte, où ils mettaient des engins de pêche fixes.

C'est dans ces conditions qu'interviennent les premières déterminations officielles de la mer territoriale notamment :

- a) Pour protéger les océans contre les pirates ;
- b) Pour assurer le droit de pêche des nationaux et des propriétaires de la côte ;
- c) Pour percevoir des impôts sur les bateaux qui passaient à une certaine distance de la côte.

Des codes norvégiens médiévaux étendent les droits du roi jusqu'à la ligne médiane de la mer. Une règle semblable se retrouve à la même époque en Angleterre où par le privilège de 1023, le roi d'Angleterre et du Danemark (plus tard roi de Norvège) Knut le Puissant cède aux moines de Canterbury le port de Sandwich avec le droit à une moitié des débris trouvés en deçà de la ligne médiane de la mer et apportés à Sandwich. La limite de vue fut introduite, semble-t-il, par les fondateurs normands du royaume des Deux Siciles pour réserver la pêche côtière aux nationaux.

La liberté de navigation disparut de la Méditerranée entre le xv^e et le xvi^e siècle pour diverses raisons :

1° La rivalité entre les Républiques de Venise, de Gênes, de Pise, pour le monopole du commerce avec le Levant ;

2° Les croisades, qui utilisèrent les ressources de ces trois Républiques pour le transport par mer ;

3° L'établissement des Turcs à Constantinople et les dispositions qu'ils prirent pour la perception des impôts sur la navigation ;

4° La recherche d'une sécurité plus efficace contre les attaques venant de la mer ;

5° La menace d'éventuelle contagion de peste, choléra ou fièvre jaune, amenée par les bateaux arrivant du Levant.

Les luttes entre les papes et les empereurs, et surtout l'importance de l'autorité papale, eurent pour résultat l'extension du droit de souveraineté sur la mer ; ainsi la souveraineté de Venise sur l'Adriatique s'appuyait sur une prétendue libéralité d'Alexandre III, donnée en récompense pour l'assistance de Venise au Pape, contre Frédéric Barberousse. Le Souverain Pontife avait donné au Doge un anneau, symbole de l'Empire sur la mer. En vertu de ce droit, le Doge montait annuellement sur le vaisseau *Le Bucentaure*, jetait un anneau à la mer en signe de domination et prononçait les paroles suivantes :

Desponsamus te mare in signo veri et perpetui domini.

Par la bulle du 6 janvier 1454, le Pape Nicolas V accorde au roi du Portugal, Alphonse V, les pays découverts et à découvrir sur la côte Ouest de l'Afrique. Le Pape Alexandre VI, par une autre bulle datée du 4 mai 1493, intitulée *Inter coetera*, essaya

d'établir l'ordre sur les mers en divisant les sphères d'influence dans l'Atlantique entre l'Espagne et le Portugal ; par une deuxième bulle du 25 septembre 1493, cette division fut précisée et l'arrangement confirmé l'année suivante, par le traité de Tordesillas : allant d'un pôle à l'autre, cette ligne passait à 100 lieues du cap Vert, le Portugal obtenait les terres situées à l'Est (Afrique et Asie) et l'Espagne, celles situées à l'Ouest (Amérique sauf le Brésil et la partie orientale du Pacifique).

Bartolo de Sassoferrato essaya, au xvi^e siècle, de trouver une formule mixte des mers territoriales, basée sur les éléments de vitesse et de distance.

Ainsi, il proposa d'étendre la souveraineté de l'Etat jusqu'à une distance de deux jours de voyage, fixée ensuite à 100 milles des côtes afin de ne pas tenir compte de la différence de vitesse des bateaux.

Appliquant cette théorie, le roi Jacques d'Aragon fixa à 100 milles la limite de la mer territoriale, alors que Gênes et Pise formulaient des prétentions de domination exclusive sur les mers Ligurienne et Thyrrhénienne respectivement.

Au Moyen Age, on assista donc à un accaparement de la juridiction de la mer territoriale (de forme et d'étendue variables) par les cités et les Etats, au détriment des propriétaires riverains. A côté des prérogatives accordées par les doctrines et les autorités pontificales, on commence, après la fin du xv^e siècle, à invoquer la *découverte* pour s'arroger des droits sur la mer et sur les terres. Ainsi les rois anglais, pour enlever le monopole du commerce sur les océans aux Espagnols et aux Portugais, accordèrent des lettres patentes aux fameux aventuriers de la mer.

En 1496, Henri VII autorisait John Cabot et ses enfants à naviguer avec cinq bateaux dans tous les ports, pays et mers de l'Est, de l'Ouest et du Nord « appartenant à l'Angleterre » (la famille Cabot voulait découvrir le passage Nord-Ouest vers l'Inde). La France envoya à son tour, en 1534, Jacques Cartier sur la mer, dans le même but. Ces titres, par découverte, seront contestés plus tard au xvii^e siècle par Vattel, lequel instaura la doctrine de l'occupation effective pour conférer la souveraineté.

Au crépuscule du Moyen Age, et à la veille du xvi^e siècle, la marine royale marchande de l'Angleterre réclama le droit de possession « sur les mers britanniques ».

Le principe s'était déjà trouvé inscrit au ^{xiii} siècle, dans le « Black Book of the Admiralty » : « the sea belonging to the king of England ». L'étendue des mers anglaises n'était pas définie, mais les Anglais demandaient le droit de salut pour leur bateaux, et interdisaient le droit de pêche aux bateaux qui n'avaient pas obtenu un permis du roi.

Dans la mer du Nord, les Stuart exigeaient des bateaux étrangers qu'ils saluent le drapeau britannique. Le roi Charles II demandait que ce salut soit rendu aux bateaux anglais visitant les ports de Malte. Enfin, par The navigation Act, Cromwell précisa les prétentions de la domination britannique sur les mers. La Hollande, après la guerre qui s'ensuivit, en 1672, fut obligée, deux ans plus tard, par le traité de Westminster, d'accorder les honneurs aux bateaux anglais, naviguant sur les mers britanniques, c'est-à-dire du cap Finistère jusqu'au cap Staten en Norvège.

Henri IV, après la paix de Vervins, et surtout Louis XIV, contestèrent cette prétention. Ce dernier signa en 1689 une ordonnance qui précisait que les bateaux français devaient être salués d'abord par toutes les autres nationalités.

On dut attendre la Révolution française pour voir inscrite sur les bateaux de guerre français la devise suivante : « Liberté des mers, égalité des droits pour toutes les Nations ».

L'écho du droit anglais de salutation s'éteignit seulement au ^{xix} siècle et devint une simple courtoisie à base de réciprocité.

Le ^{xvi} siècle et la liberté de la mer.

Les prétentions de souveraineté étatiques sur des mers territoriales illimitées ou très larges créèrent une forte réaction en faveur de la mer libre à partir du ^{xvi} siècle.

Cependant, on trouve encore des auteurs soutenant la doctrine de Bartole (selon qui des droits sur la mer pouvaient s'acquérir par l'usage), comme Jean Bodin, en France, qui proposait une mer territoriale large de 30 lieues (90 milles) et Stypmann en Allemagne qui plaidait le principe de la mer territoriale de 100 milles.

Toutefois, dès 1516, Nicolas Everard se déclara pour la liberté des mers et contre la taxation de la navigation, car tout droit octroyé, même par une autorité papale, peut changer par prescription.

Carolus Ruinus, jurisconsulte espagnol, considérait presque en même temps, les droits de pêcheries comme des servitudes de la mer et ne leur reconnaissait des justifications d'exclusivité que si les ayants droit avaient été privilégiés de ces droits depuis des temps immémoriaux.

Il est intéressant de noter qu'une action en faveur de la liberté de la mer fût aussi faite par certains chefs d'Etat.

Ainsi, lorsque le roi polonais Sigismond Auguste organisa une coalition contre la Suède (1563 à 1565), il écrivit à la ville de Lübeck, au prince de Prusse et autres souverains « qu'il fallait sauvegarder l'ancienne liberté des mers et la sécurité des navires ». Il attirait aussi l'attention sur les facheuses conséquences politiques et économiques qu'amènerait la domination suédoise sur la mer Baltique, et invitait à une lutte commune contre l'ennemi qui cherchait la domination sur la mer Baltique.

En 1580, la reine Elisabeth d'Angleterre déclarait que la Haute Mer n'appartenait à personne. Elle rejetait en même temps la plainte de l'Ambassadeur d'Espagne à Londres, contre un voyage de Drake sur l'océan Pacifique et précisait que l'usage de la mer et de l'air est commun à tous, aucun peuple et aucune personne ne pouvant avoir des droits sur l'océan, parce que ni sa nature, ni son usage public ne peut permettre son occupation ou sa possession.

Le XVII^e siècle et le critère de la portée de canon.

Le début du xvii^e siècle fut marqué par les derniers essais infructueux d'occupation de la mer par certains états. Le portugais Serafim de Freitas (1625) et l'anglais John Selden (1623) soutenaient, chacun en faveur de son état, le droit exclusif sur les mers avoisinantes. L'intervention de Hugo Grotius en faveur de la mer libre, marqua un pas décisif vers la consécration de ce principe : il déclare que tous les Etats ont le droit de naviguer sur les mers et que sur la mer territoriale l'Etat n'a qu'un droit de juridiction.

L'étendue de la mer territoriale est fixée non pas en fonction de la découverte, mais trouve sa limite dans la réalité de la possession.

Il se sépare donc de la doctrine antérieure qui considère le territoire maritime, comme un prolongement de la terre. Il précise que les pirates ne peuvent rien s'approprier en haute mer et introduit le principe de la portée du canon.

Grotius réclame une domination effective de la mer par les canons placés sur les rivages. Sur cette partie de la mer, l'Etat côtier exerce la souveraineté.

Les principes formulés par Grotius restèrent vagues. Mais il est intéressant de remarquer que les deux principaux auteurs de cette époque repoussaient la notion de 100 milles. En fait, la limite de la vue était reconnue pratiquement peu commode : la valeur des observations optiques dépendaient naturellement de l'influence des conditions météorologiques. L'espace de la mer embrassé par la vue variait selon l'altitude de l'observateur au-dessus du niveau de la mer. Des controverses s'engageaient sur la mesure de la vue.

Ainsi, dans les discussions avec les Hollandais en 1619, le roi d'Angleterre fixait le land kenning à 14 milles. Les Hollandais, tout en repoussant cette distance de 14 milles, déclaraient accepter la vue effective normale qu'ils prétendaient être inférieure. Il n'est pas surprenant dans ces conditions que beaucoup d'auteurs se soient arrêtés à la conclusion que l'étendue de la mer adjacente doit être déterminée par la coutume en vigueur dans chaque pays.

Le désarroi qui régnait dans les conceptions concernant l'étendue de la mer adjacente et les moyens de la fixer ne prirent fin qu'au XVIII^e siècle, grâce au critère de la portée de canon formulé d'une façon catégorique, et absolument générale pour la première fois par le jurisconsulte hollandais Cornélis Van Bynkershoek d'abord dans le « *De Dominio Maris* » en 1703, puis dans les « *Questiones juris publici* » en 1737. On avait déjà, de très longue date, aussi bien sur terre que sur mer, employé comme mesure le jet d'une pierre, d'une flèche, d'une hache, la portée d'un fusil. La portée du canon était donnée comme mesure nautique par la plupart des navigateurs du XVII^e siècle.

La première apparition de la portée de canon comme critère général de la détermination de la mer adjacente, sur certaines parties des côtes au moins, avait eu lieu dans la déclaration des ambassadeurs des Pays-Bas, à Londres en 1610. Au cours de la conférence des pêcheries, Grotius, comme nous l'avons déjà vu, avait repris l'idée dans le « *De jure belli ac pacis* », où il traite de l'acquisition primitive des choses. Bynkershoek a eu le mérite de proposer de manière générale la mesure de la mer adjacente, objet de droits au profit de l'Etat riverain. En 1703, il frappe la formule célèbre « *Potestatem terrae finiri ubi finitur armorum vis* ».

Le début du XVIII^e siècle avait vu l'apparition du critère de Bynkershoek, et la fin du XVIII^e siècle verra la détermination numérique de son élément, la portée de canon.

En effet, la théorie du canon, théorie de guerre était difficilement applicable. La théorie du canon aboutirait à créer des mers territoriales plus ou moins grandes selon que les Etats étaient puissants et avaient des canons d'une grande portée. Les progrès de l'artillerie devaient tôt ou tard établir un dilemme. Il était nécessaire de déterminer numériquement ce principe pour rendre son application efficace. On attribue généralement au juriste Galiani la précision que les canons portent à une distance de trois milles, et qu'en conséquence il faudrait arriver à cette étendue comme limite de la mer territoriale. Cette opinion (exprimée en 1782) n'est pas originale, car dans l'affaire écossaise Benton contre Briork (1761), il est fait mention de la même zone territoriale. Il s'agissait d'une prise effectuée à un mille marin des côtes danoises qui fut déclarée légale, le bateau saisi étant réputé dans les eaux territoriales danoises.

Mais ce furent les Etats-Unis qui firent passer dans la pratique l'identification établie en doctrine par Galiani entre la portée de canon et la distance de trois milles.

Le 8 novembre 1793, le secrétaire d'Etat Jefferson envoyait une même note au ministre de Grande-Bretagne (Hammond) et de France (Genet) alors en guerre, pour leur exposer les vues des Etats-Unis concernant la protection de leur neutralité : le président donne pour instructions aux officiers et aux fonctionnaires relevant de lui de considérer celles qu'ils ont déjà reçues comme restreintes pour le moment à la distance d'une lieue marine, c'est-à-dire trois milles géographiques à compter du rivage.

Il convient de retenir que les Etats-Unis furent les premiers dans la pratique internationale à chiffrer d'une façon positive à trois milles (ou une lieue marine) la règle de la portée de canon admise déjà par de nombreux documents nationaux ou internationaux. Le point est d'importance, car, si la distance de trois milles devait, au cours du siècle suivant, cesser de correspondre à la portée maxima du canon (ce qu'elle était précisément lors des déclarations américaines), elle devait au contraire demeurer désormais invariablement la largeur de la mer territoriale, celle au-dessus de laquelle aucun Etat, et pour aucun objet quelconque (neutralité, pêche, défense sanitaire) n'accepte de faire descendre la dimension en largeur de ses eaux adjacentes. Il faut insister également sur ce point, que même au temps où la distance de trois milles était acceptée comme exprimant la portée de canon, cette distance ne fut invoquée que comme mesure de la mer territoriale, c'est-à-dire de la zone de compétence générale de l'Etat riverain. Elle laissait intactes les prétentions à des zones spéciales côtières en telle ou telle matière, notamment celle des douanes (Havening acts britanniques, act américain du 2 mars 1799, lois françaises de 1791, de germinal an II et de 1817). Depuis cette période, des efforts ont été tentés pour codifier le Droit maritime international : recherches individuelles, tentatives d'associations privées, et surtout réunions de conférences internationales. En 1889, lors de la première conférence de La Haye, eut lieu le premier grand essai de codification internationale de la mer territoriale. Cette conférence aboutit à un échec.

La deuxième conférence de La Haye en 1907, et la conférence panaméricaine de La Havane en 1928 ne se sont occupées qu'indirectement et sans beaucoup de succès du problème.

La conférence de La Haye en 1920 n'arriva pas à se mettre d'accord sur l'étendue de la mer territoriale et ne put reconnaître à l'unanimité que les droits de souveraineté que l'Etat côtier possédait sur ladite mer territoriale.

Cette conférence avait surtout en vue le problème de la navigation et des pêcheries ; elle avait fait ressortir l'importance des conflits d'intérêts et des divergences d'opinions (particulièrement la position des pays qui possèdent une flotte de pêche importante).

Le 29 avril 1958 à Genève, la conférence des Nations Unies sur le droit de la mer se terminait par la signature de quatre conventions : la convention sur la mer territoriale et la zone contiguë,

la convention sur la haute mer, la convention sur la pêche et la convention des ressources biologiques de la haute mer, et la convention sur le plateau continental.

Mais les limites de la mer territoriale, sur laquelle s'étend la souveraineté de l'Etat en conformité avec l'article 1^{er} de la convention sur la mer territoriale, ne sont pas pour cela définies. Une seconde conférence réunie en 1960 n'a pas eu, sur ce point, plus de succès. Les conférences de Genève reflètent l'impuissance ou le jeu d'intérêt des Etats qui empêche d'établir une mer territoriale uniforme.

Ce rappel historique, tiré du très remarquable ouvrage de M. Nicolas Mateesco Matte, et du livre de Droit international public de la mer de M. le Professeur Gilbert Gidel, dont l'autorité reste incontestée, montre surtout les recherches et les difficultés que les Etats ont essayé de surmonter au travers des siècles pour définir cette partie de l'espace qui serait considérée comme mer territoriale et la nature des droits de l'Etat riverain sur cette étendue particulière.

Rappel de la position française.

La largeur des eaux territoriales françaises est actuellement de trois milles marins. Cette disposition n'est pas issue de la loi, mais du droit coutumier établi à la fin du xvii^e siècle, et au début du xviii^e siècle.

En 1732, la France avait réclamé une mer territoriale de six milles, et revendiqué en l'An II, douze milles.

Sur le plan interne, notre pays dispose de certaines prérogatives au-delà de la limite des trois milles. La zone maritime du rayon des douanes, fixée à deux myriamètres par Napoléon I^{er}, a été portée à douze milles par la loi du 31 juillet 1968. Un décret du 7 juin 1967, modifiant la loi du 1^{er} mars 1888 a porté à douze milles au moins pour le territoire métropolitain avec possibilité d'extension aux départements et territoires d'outre-mer, la zone de pêche réservée aux nationaux français. Cette disposition bénéficie déjà à certains territoires, en particulier à la Polynésie française.

La convention de Genève du 29 avril 1958 a fixé le droit coutumier applicable dans les eaux territoriales, mais n'a pas déterminé leurs limites. C'est la raison pour laquelle la France a refusé de signer et d'adhérer à la convention sur la mer territoriale. Il convient de souligner que les règles édictées par la convention, tant en ce qui concerne la définition de la mer territoriale que sa délimitation ou son régime juridique, sont en fait extrêmement proches de celles admises par le droit français.

Ainsi, en particulier l'article 24 de cette convention limite à douze milles la zone contiguë et la France tient cette indication comme signifiant qu'un Etat ne peut pas étendre au-delà de douze milles ses prérogatives de souveraineté. Un principe général est reconnu : la liberté de la haute mer, notion selon laquelle la mer n'est susceptible d'aucune appropriation, est compensée par l'établissement le long des littoraux des Etats d'une mince frange de mer territoriale, large de trois à dix-huit milles ou plus selon certains Etats, zone où s'exerce une souveraineté totale semblable à la souveraineté nationale, établie pour des raisons de sécurité militaires, stratégiques, sanitaires, douanières ou pénales. Depuis 1958, le Droit international de la mer se présente de la façon suivante :

Premièrement, la mer territoriale est la zone de mer adjacente à la côte d'un Etat, soumise à la souveraineté de cet Etat. Elle comprend la masse des eaux, leur lit, et leur sous-sol ainsi que l'air surjacent. La délimitation est déterminée par trois éléments : sa limite intérieure, sa largeur, et sa limite extérieure. La limite intérieure de la mer territoriale part d'un tracé que l'on appelle la ligne de base. Celle-ci est généralement constituée par la laisse de basse-mer, c'est-à-dire la ligne la plus basse, marée d'équinoxe.

Cependant, dans le cas des côtes très découpées, il est admis d'en simplifier le dessin par des lignes droites, nommées « lignes de base droites », qui servent alors à la délimitation des eaux territoriales.

La portion de mer se trouvant entre la côte et la ligne de base est appelée « la mer intérieure ». Celle se trouvant au-delà de la mer territoriale est la haute mer.

Deuxièmement, la largeur des eaux territoriales a été longtemps délimitée à trois milles. Mais le souci de sécurité et surtout l'exploitation des richesses du fond marin a porté à l'étendre bien

au-delà. Le premier grand pays à le faire a été l'Union Soviétique qui, en 1927, dans sa loi sur la protection des frontières, a étendu sa mer territoriale à douze milles. Depuis, trente-deux Etats ont une limite de douze milles, distance qui semble recréer une nouvelle unanimité.

Il s'agit notamment des Etats socialistes, de l'Arabie, de l'Irak, de la Lybie, de la République Arabe Unie, du Yemen, de l'Iran, de la Syrie, du Maroc, de la Tunisie, de Madagascar, du Togo, du Gabon, du Dahomey, du Ghana, de l'Indonésie, de l'Inde, du Mexique, de Panama, de la Colombie, du Vénézuéla, de l'Uruguay, du Guatémala.

Seize Etats, dont les pays scandinaves et l'Islande, ont une limite territoriale de six milles. Une vingtaine d'Etats respectent encore la règle des trois milles. Mais un grand nombre de ces états disposent d'espaces complémentaires pour la protection des ressources de la mer ; tel est le cas des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, et de la France. La Corée, et six pays d'Amérique du Sud ont adopté des limites qui varient de douze milles à deux cents milles, ce qui entraîne de nombreux arraisonnements de bateaux.

Cette diversité de situations n'a pas permis à la conférence de Genève d'aboutir à un accord sur la largeur de la mer territoriale. Elle a, cependant, il est utile de le répéter, indirectement limité à 12 milles sa largeur maxima en stipulant ce maximum pour la largeur cumulée de la mer territoriale et de la zone contiguë à celle-ci où l'Etat riverain est autorisé à exercer certains droits, en matière de pêche et de douane notamment. En effet, à sa mer territoriale, l'Etat peut adjoindre une zone contiguë (article 24 de la convention) où il exerce des droits limités, destinés à prévenir les contraventions à « ses lois de police douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration ». Au-delà de la zone territoriale, et dans la zone contiguë, aucune protection des ressources de la mer et de la pêche n'est prévue au bénéfice de l'Etat riverain. L'Etat organise souverainement la pêche à l'intérieur de l'étroit ruban de sa mer territoriale. Au-delà, tout navire, toute protection sont libres et peuvent le concurrencer.

Enfin, la limite extérieure de la mer territoriale est à quelques exceptions près sur le détail desquelles nous ne nous étendrons pas, une ligne parallèle à la ligne de base et séparée de cette ligne par la largeur assignée à la mer territoriale.

Régime juridique.

Le Droit français est sur ce point en accord avec la Convention de Genève. L'Etat riverain est souverain sur sa mer territoriale, mais cette souveraineté est limitée par le droit de passage inoffensif des navires étrangers.

Aux termes de la Convention de Genève, 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. Le passage comprend le stoppage et le mouillage, mais seulement dans la mesure où ils constituent des incidents ordinaires de navigation. Il est considéré comme « inoffensif », « tant qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat riverain ».

Sous réserve de ce droit de passage, l'Etat riverain se voit reconnu dans ses eaux territoriales les droits suivants :

- réglementer les transports et la navigation ;
- réglementer la pêche avec éventualité de l'interdire aux navires étrangers pour en réserver le monopole à ses nationaux.
- réglementer l'exploitation des ressources naturelles du lit et du sous-sol en les incorporant dans son domaine public. En outre, l'Etat riverain a un certain nombre de droits concernant la sécurité et l'ordre public (défense contre des opposants réfugiés à l'étranger), fiscal et douanier (défense contre la contrebande maritime), sanitaire (défense contre les facteurs d'épidémie), économique (défense contre la pollution des mers ou l'exploitation des richesses de la mer territoriale).

Enfin, l'Etat riverain est compétent pour réglementer la navigation aérienne au-dessus de sa mer territoriale.

Il convient de remarquer que toutes ces compétences ne se juxtaposent pas toujours forcément. D'autre part, la notion de propriété des fonds marins est également distincte de celle de mer territoriale. Selon un principe admis à Genève, le droit de propriété d'un pays côtier s'étend sur le plateau continental qui le prolonge sous la mer, avec partage à mi-distance pour les mers entourées de terre. Ce problème est tout à fait essentiel, mais il est totalement distinct de celui de la mer territoriale.

Portée du projet.

Le projet de loi, qui a été adopté par l'Assemblée Nationale au cours de sa séance du 8 décembre, a pour objet d'étendre désormais à douze milles la largeur des eaux territoriales françaises.

Ce projet est justifié par un certain nombre de raisons tant internes qu'internationales.

Sur le plan interne, le passage à douze milles permettra en premier lieu d'unifier la largeur de la mer territoriale avec celle de la zone de pêche réservée, ainsi qu'avec le rayon d'action des douanes, dispositions dont l'origine historique a déjà été évoquée.

Par ailleurs, il convient de remarquer que les conditions nouvelles de navigation et les dangers qu'elle peut présenter, le risque de pollution par les hydrocarbures notamment, justifient que l'Etat riverain puisse étendre l'exercice de ses pouvoirs de police.

L'extension à 12 milles permettra également de résoudre les problèmes liés à l'installation de terminaux artificiels au large de nos côtes pour accueillir les pétroliers géants, comme il est envisagé d'en construire au Havre, les problèmes étant en effet très difficilement surmontables si les terminaux étaient édifiés en haute mer.

Du point de vue militaire, enfin, soumettre à la souveraineté française certaines parties de la haute mer permettrait de donner une assise juridique plus satisfaisante aux mesures de sécurité que le Gouvernement est conduit à adopter dans le Pacifique à l'occasion de nos expériences nucléaires.

Il est cependant évident qu'en contrepartie, cette extension de notre souveraineté supposera un accroissement des moyens de contrôle et de police nécessaires pour assurer l'exercice effectif de cette souveraineté. La Marine Nationale et le service des douanes devront notamment faire face à des tâches plus lourdes.

Sur le plan international, le projet répond à la tendance croissante, chez de nombreux Etats, à étendre la largeur des eaux territoriales et à empiéter de plus en plus sur la haute mer.

Pendant longtemps, la France s'est efforcée avec les puissances maritimes traditionnelles, d'endiguer cette tendance et s'est tenue à la limite des trois milles. Mais les puissances ont dû admettre qu'il leur fallait accepter la possibilité d'une extension à douze milles si elles voulaient avoir quelque chance d'amener l'ensemble des Etats à consentir à la fixation d'une limite aux empiètements unilatéraux sur la haute mer qui se multiplient.

Dans cet esprit, les Etats-Unis et l'U. R. S. S. ont tenté de faire adopter une convention incorporant cette règle nouvelle.

La France a appuyé cette tentative. C'est à la suite de son échec que le Gouvernement a envisagé l'extension unilatérale à douze milles de ses eaux territoriales. Cette extension va dans le sens de l'évolution actuelle. Il n'est pas invraisemblable de penser que d'autres Etats s'y rallient à leur tour.

La France estime que le régime de la territorialité des eaux n'a pas et ne peut avoir un objet essentiellement économique ; les eaux territoriales constituent une ceinture de protection que les données de la vie moderne conduisent sans doute à étendre, mais qui ne peut se voir conférer des droits économiques particuliers. Il est essentiel que la liberté de navigation dans les mers soit sauvegardée, quelle que soit la zone de droits économiques qu'une convention internationale reconnaîtra aux Etats, ou peut-être même à la communauté des Etats. La largeur de douze milles correspond à un juste équilibre entre les intérêts de protection de l'Etat riverain et l'intérêt général de la communauté internationale en matière de navigation maritime et aérienne.

Deux problèmes particuliers sont posés par l'adoption éventuelle de cette nouvelle loi :

Dans le cas des détroits, qui risqueraient de se trouver atteints par cette extension (Pas-de-Calais si l'Angleterre passait à douze milles, passage entre le territoire français des Afars et des Issas, et l'île de Perim, détroit de Bonifacio entre la Corse et la Sardaigne), il est prévu que des dispositions seront prises en vue d'assurer la libre navigation maritime et aérienne.

Dans le domaine de la pêche, cette nouvelle délimitation des eaux territoriales françaises ne semble pas entraîner de conséquences néfastes. Le régime de la pêche sur les côtes françaises est déterminé à la fois par des lois internes et par des accords internationaux. Le présent texte ne vient modifier ni les unes, ni les autres.

1° Les lois internes concernant le régime de la pêche sont principalement la loi du 1^{er} mars 1888, ayant pour objet d'interdire aux étrangers la pêche dans les eaux territoriales françaises et le décret du 7 juin 1967 interdisant la pêche aux navires étrangers dans une zone réservée de douze milles.

L'extension à douze milles des eaux territoriales ne vient donc rien changer à la situation de fait antérieure. Elle ne fait que transformer le statut juridique de cette zone de pêche réservée.

2° *Des accords internationaux* viennent assouplir cette règle de la zone de pêche réservée.

Principalement, la convention sur la pêche signée à Londres en mars 1964 par 13 pays européens (Allemagne fédérale, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède).

Une zone comprise entre 0 et 6 milles, où l'Etat riverain a l'exclusivité des droits de pêche, et une zone comprise entre 6 et 12 milles où la pêche est réservée au pays riverain, mais où un droit permanent est accordé aux pêcheurs étrangers qui y ont pratiqué la pêche durant les dix années précédant la signature de la convention. Dans ce cadre, la France a conclu des accords particuliers sur la pêche avec l'Espagne en mars 1967, et avec la Grande-Bretagne en décembre 1969.

Par ailleurs, avec nos partenaires du Marché commun, nos relations dans le domaine de la pêche sont désormais régies par le règlement de pêche du 20 octobre 1970, qui a pris comme principe l'égalité absolue des droits des différents partenaires, c'est-à-dire que pour les pays de la communauté, la zone de pêche commence au point zéro.

Le projet de loi, étendant à 12 milles notre mer territoriale n'apporte aucun changement, puisqu'il y est spécifié qu'il ne porte pas atteinte à l'exercice des droits de pêche accordés à certains navires étrangers dans les conditions prévues par les accords internationaux. L'accord survenu à Bruxelles ces derniers jours, entre les Six et trois pays candidats (le quatrième ayant adopté une attitude réservée) va dans le sens de cette détermination.

Nous ajouterons quelques remarques sur le texte lui-même.

Premièrement, les lignes de base auxquelles fait référence l'article I du projet ont été fixées pour les départements métropolitains et la Corse par le décret du 19 octobre 1967. Pour les départements et territoires d'outre-mer, elles sont en cours de fixation.

Deuxièmement, la France et ses territoires d'outre-mer sont riverains de deux détroits d'importance internationale, le Pas-de-Calais, d'une part, le détroit de Bab El-Mandeb en face du territoire des Afars et des Issas, d'autre part.

Conformément à la doctrine française sur la liberté de navigation et en attendant qu'une convention internationale détermine un régime conventionnel de passage dans les détroits couverts par les eaux territoriales des Etats riverains, la France entend donner l'exemple en laissant dans ces détroits une zone de passage soumise à un régime moins restrictif que le passage innocent. Tel est le sens de l'article 3 de ce projet.

Troisièmement, certains Etats (la Grande-Bretagne, l'Espagne) ont obtenu à la suite d'une convention, des droits réciproques de pêche en deçà des 12 milles. La France s'engage à ne pas porter atteinte à des droits acquis, en invoquant le nouveau régime juridique applicable dans cette zone : l'article 4 du projet de loi donne cette assurance.

Enfin, l'article 5 consacre le principe de l'unité nécessaire du régime juridique des eaux territoriales dans tout l'espace où s'exerce la souveraineté française. Il ne peut, en ce domaine, exister un régime dérogatoire pour telle ou telle région, puisque le régime des eaux territoriales n'a pas pour objet essentiel de protéger des intérêts économiques.

Après avoir analysé les dispositions qui nous sont proposées, nous ne pouvons omettre de faire état d'un amendement qui a été soumis à l'examen de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale.

Cet amendement a été retiré par la suite et n'a pas été repris devant votre Commission. Il demandait que la limite des eaux territoriales soit fixée à 250 milles pour les territoires français du Pacifique.

En raison des préoccupations de ses auteurs, et dans le désir de vous donner des éléments complets d'appréciation, nous croyons utile d'apporter des explications supplémentaires à ce sujet.

L'objet de cet amendement tendait à la création de la notion de mer intérieure, pour l'espace maritime qui entoure les territoires français du Pacifique. Il rejoignait ainsi dans son esprit les décisions prises par certains Etats sud-américains et la politique suivie par l'Indonésie. Il reposait sur une double préoccupation : protéger la richesse des plateaux sous-marins et de la mer elle-même, et aussi assurer une surveillance maritime plus facile.

Ce texte a soulevé des objections importantes. Sur le plan juridique, il apparaît que l'exploitation des fonds sous-marins n'a rien à voir avec l'extension de la limite des eaux territoriales, et relève du droit relatif aux biens patrimoniaux.

Il est possible, d'autre part, d'exploiter le fond des mers, sans qu'il soit nécessaire d'agrandir l'importance des eaux territoriales.

Dans un autre domaine, il convient de ne pas oublier que la réglementation de la pêche est indépendante de la simple modification de la limite des eaux territoriales. Elle relève d'accords internationaux ou bilatéraux.

Pour l'avenir, quand se posera le problème des nodules polymétalliques composés de nickel, de titane, de cobalt ou de manganèse à l'état pur que peuvent renfermer certains fonds marins compris dans cette zone, seule une nouvelle convention internationale permettra une exploitation intéressante sur le plan technique et rentable sur le plan économique. Après avoir déterminé de façon exacte les emplacements les plus riches, il sera indispensable de réunir un matériel industriel de haute qualité et un personnel technique très préparé. Une telle entreprise justifiera sans doute une volonté de coopération internationale.

Il faut également souligner que les richesses évoquées sont communes à tous les océans et qu'il est, en fin de compte, de l'intérêt général que les portions d'espace marin relevant de la souveraineté des pays côtiers soient maintenues dans des limites raisonnables.

La mer territoriale n'a jamais connu une réglementation uniforme quant à son étendue, et les Etats se sont efforcés de fixer différentes limites en accord avec leurs intérêts. L'étendue de la limite de la mer territoriale et de la souveraineté étatique sur ses eaux a donc changé continuellement pendant les siècles et les règles de droit maritime qui se sont dégagées pendant les mêmes époques ont été le plus souvent le résultat des législations de chaque Etat plutôt que le fruit de conventions librement discutées.

L'importance que présente l'exploitation des mers pour les six milliards d'êtres humains que comptera la population mondiale à la fin du siècle sera primordiale. L'océan devra fournir énergie, produits alimentaires, minerais. Les progrès techniques devraient permettre à la fois d'exploiter ces richesses de façon rationnelle et de les protéger de manière efficace contre les pollutions et les destructions irrationnelles de sa faune et de sa flore.

Le droit de la mer, lui aussi éternellement renouvelé, continue son évolution, dominé par des considérations juridiques, politiques et économiques.

La décision française d'étendre à douze milles la largeur des eaux territoriales va dans le sens de ce mouvement.

Mais il reste indispensable que de la future conférence internationale sur le droit de la mer, prévue en principe pour 1973, surgisse une réglementation adaptée à ces exigences nouvelles et qui repose sur ces simples principes : la liberté de navigation dans les mers et la coopération internationale pour l'exploitation de leurs richesses.

En conclusion, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous demande d'adopter le projet de loi tel qu'il nous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les eaux territoriales françaises s'étendent jusqu'à une limite fixée à 12 milles marins à partir des lignes de base.

Les lignes de base sont la laisse de basse mer ainsi que les lignes de base droites et les lignes de fermeture des baies qui sont déterminées par décret.

La souveraineté de l'Etat français s'étend à l'espace aérien ainsi qu'au lit et au sous-sol de la mer dans la limite des eaux territoriales.

Art. 2.

Sauf convention particulière, la largeur des eaux territoriales ne s'étend pas au-delà d'une ligne médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base des côtes françaises et des côtes des pays étrangers qui font face aux côtes françaises ou qui leur sont limitrophes.

Art. 3.

Lorsque la distance entre les lignes de base des côtes françaises et celles des côtes d'un Etat étranger qui leur font face est égale ou inférieure à 24 milles ou ne permet plus l'existence d'une zone de haute mer suffisante pour la navigation, des dispositions pourront être prises en vue d'assurer la libre navigation maritime et aérienne, dans le respect des conventions internationales et, s'il y a lieu, après accord avec les Etats intéressés.

Art. 4.

Les dispositions de la présente loi ne portent pas atteinte à l'exercice des droits de pêche accordés à certains navires étrangers dans les conditions prévues par les accords internationaux et le droit interne français.

Art. 5.

La présente loi est applicable aux Territoires d'Outre-Mer.