

## LA MER TERRITORIALE

Habib SLIM

*Professeur à la Faculté de Droit  
et des Sciences politiques de Tunis*

La mer territoriale fait partie des espaces maritimes adjacents aux côtes qui ont été soustraits à la mer libre et sur lesquels s'est déployée l'emprise de l'État côtier. Celui-ci a eu besoin d'affirmer sa souveraineté sur cet espace, dans le souci d'assurer la défense de son territoire contre les dangers provenant de la mer. C'est dire que c'est dans cet espace que s'est affirmé, avec le plus de netteté, le conflit ouvert d'intérêts entre les États côtiers désireux d'affirmer leurs compétences exclusives, d'une part et d'autre part, les États du pavillon soucieux de garantir la liberté de navigation de leurs navires. Et c'est la souveraineté de l'État côtier qui a fini par vaincre et par repousser celle de l'État du pavillon, au-delà de cet espace sur lequel s'est affirmée « une annexion conditionnée », pour reprendre les termes utilisés par le Professeur P.-M. Dupuy<sup>1</sup>. En effet, il est clair que, dans l'évolution du droit de la mer, l'affirmation du principe du passage inoffensif s'est développée comme une réaction aux prétentions excessives de souveraineté, exprimée par certains États côtiers, sur cet espace qui n'a cessé de s'étendre, passant de trois milles à six milles, puis à douze milles. Comme l'a soutenu le Professeur W. Riphagen, « la territorialisation de la mer » a imposé des restrictions à la souveraineté de l'État du pavillon sur ses navires, mais il a fallu sauvegarder « la navigation stricto sensu, c'est-à-dire le mouvement des navires étrangers »<sup>2</sup>. Ainsi, la mer territoriale ne sera plus uniquement un espace de souveraineté, nécessaire à la sécurité de l'État côtier et à l'exploitation de ses ressources. Elle sera, également, comme l'a écrit le Professeur R.-J. Dupuy, avec beaucoup de perspicacité, « l'objet d'un véritable droit d'utilisation de la part des navires étrangers ; principe coutumier, d'origine ancienne, que Selden lui-même reconnaissait et qui se fonde sur l'idée que le droit de la mer est un droit du mouvement, un droit du transport de passagers ou de marchandises dont la régularité ne doit pas être contrariée par l'État côtier »<sup>3</sup>.

---

1. *Droit international public*, Paris, Editions Dalloz, 6<sup>ème</sup> éd., 2002, p. 704 ; Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, Paris, Ed. LGDJ, 7<sup>ème</sup> édition, 2002, pp. 1160-1168.

2. *La navigation dans le nouveau droit de la mer*, in D. Bardonnnet et M. Virally (sous la direction de), *Le Nouveau Droit international de la Mer*, Paris, Pedone, 1983, p. 149.

3. Cette interprétation est bien confirmée par les dispositions de l'article 18 § 2 de la Convention du 10 décembre 1982 qui spécifie bien que le passage doit être continu et rapide ; Voir : *La mer sous compétence nationale*, in R.-J. Dupuy et Daniel Vignes (sous la direction de), *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris, Ed. Economica, 1985, p. 229.

C'est dans cet esprit que s'est renforcée l'idée que la mer territoriale doit obéir à un régime dualiste :

- D'une part, cette zone est soumise à la souveraineté de l'État côtier, au même titre que le territoire terrestre dont elle constitue le prolongement maritime ; il s'agit d'un « territoire submergé » sur lequel l'État côtier exerce « la souveraineté et non pas un droit de souveraineté », comme l'a affirmé G. Gidel, avec beaucoup d'autorité<sup>4</sup> ; cette souveraineté s'étend à l'espace aérien qui surplombe la mer territoriale, ainsi qu'au fond de la mer et à son sous-sol (articles 1 et 2 de la Convention de Genève sur la mer territoriale qui sont repris par l'article 2 de la Convention de Montego Bay) ; il en découle que l'État côtier possède, dans cette zone, toutes les compétences exclusives, tant sur le plan économique (exploitation des ressources biologiques et non biologiques) qu'en matière de réglementation de la pêche, de police de la navigation et de la santé publique, du contrôle douanier, de protection de l'environnement et de la sécurité<sup>5</sup> ;
- D'autre part, l'exercice de ces compétences souveraines est assortie d'une obligation légale qui pèse sur l'État côtier et qui est une concession imposée par le droit international aux droits et intérêts des tiers ; cette concession a été imposée par le droit international aux droits et intérêts des tiers ; cette concession a été imposée de longue date par le droit coutumier, afin d'assurer le respect de la navigation internationale, dans cet espace adjacent à la haute mer qui a été, de tout temps, un espace de communication ; il s'agit du principe coutumier du « passage inoffensif », codifié par l'article 15 de la Convention de Genève sur la mer territoriale, repris par l'article 17 de la Convention de Montego Bay ; ce principe du « passage inoffensif » a été imposé par les nécessités de la liberté des communications maritimes, dans un milieu dont l'unité physique se prête mal aux découpages arbitraires des frontières séparant des espaces juridiques distincts.

## I. QUALITÉ DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA MER TERRITORIALE : LA DIALECTIQUE SOUVERAINETÉ/LIBERTÉ

Cette dualité dans le régime juridique de la mer territoriale a soulevé des controverses doctrinales assez vives entre les auteurs qui voulaient mettre l'accent sur le principe de la souveraineté de l'État, en faisant de la mer territoriale un prolongement pur et simple du territoire terrestre et ceux qui, au contraire, souhaitaient mettre en valeur le principe du passage inoffensif, en considérant la mer territoriale comme une partie de la haute mer dans laquelle est garantie la liberté de navigation.

4. *Le Droit international public de la Mer*, Paris, Ed. Sirey, 3 volumes, 1932-1934, notamment Tome 3, p. 1810

5. L. Lucchini et M. Vœlckel, *Droit de la Mer*, Paris, Ed. Pedone, 1996, Tome 2, vol. 2, pp. 456-457 ; CIJ, arrêt du 27 juin 1986, *Activités militaires et para-militaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Rec. 1986, pp. 111 et suivantes.

### A/ Les thèses territorialistes :

Parmi ces thèses, la plus ancienne est assurément celle de Vattel qui considérait que l'État exerce une véritable possession, ou un droit de propriété sur les eaux territoriales, avec tout de même certaines limites consenties dans l'intérêt de la navigation internationale ; thèse qui a certainement exercé une forte attraction sur les pays côtiers du Tiers-monde qui considèrent qu'ils disposent à la fois de l'*imperium* et du *dominium* sur ce qu'on a appelé, dans certains pays, comme la Tunisie, « les eaux nationales » ; mais, la thèse la plus convaincante, à cet égard, est celle développée par Gilbert Gidel qui considère la mer territoriale comme un territoire submergé sur lequel le droit de passage inoffensif constitue une « limitation essentielle de la "souveraineté" de l'État »<sup>6</sup>.

### B/ Les thèses faisant de la mer territoriale une partie de la haute mer

Le point commun à toutes ces thèses, c'est qu'elles partent du principe ancien de la liberté de la mer à laquelle l'évolution du droit de la mer a apporté des atteintes justifiées par le souci de sauvegarder les intérêts de l'État riverain.

Ainsi, pour Fauchille, les droits exercés par l'État côtier sur la mer territoriale ne sont que des droits qui lui sont accordés par le droit international, dans un but de protection et de conservation. Cette thèse contient certainement une part de vérité qui a été consacrée par le nouveau droit de la mer, dès lors que celui-ci reconnaît à l'État côtier des droits d'autoprotection et notamment juridiction, en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin, non seulement dans sa mer territoriale, mais aussi dans sa zone économique exclusive (art. 56 de la Convention de Montego Bay).

Partant de la doctrine déjà soutenue par le Professeur de Salamanque, Francisco de Vitoria (1480-1546) qui considère la mer comme une « *res comunis* » sur laquelle la souveraineté appartient à la communauté internationale, Albert de la Pradelle en a déduit que les pouvoirs reconnus à l'État côtier sur la mer territoriale doivent s'analyser en un faisceau de servitudes côtières et naturelles, lui permettant d'assurer sa protection.

Enfin, l'on connaît la thèse de Georges Scelle qui a soutenu que l'ensemble du milieu marin constitue un domaine public international caractérisé par son unicité physique et dont dispose la communauté internationale. Et c'est seulement en tant que riverain de ce domaine public que l'État côtier se voit reconnaître, par le droit international, certains privilèges dans la mer territoriale ; privilèges qui lui permettent d'avoir les droits de jouissance nécessaires pour sa sécurité et son alimentation, dans cet espace adjacent à ses côtes.

Je pense que c'est parmi ces thèses qu'il faut ranger celle qui a été développée par nos deux amis Laurent Lucchini et Michel Vœlckel, dans leur « *Droit de la Mer* » où, partant du régime de liberté de la navigation en haute

6. *Droit international public de la mer*, op. cit., tome 3, p. 197.

mer, ils affirment qu'il s'agit d'une liberté qui « *a nécessairement, un grand pouvoir d'irradiation* », jusque dans les eaux qui sont sous juridiction nationale, c'est-à-dire dans la mer territoriale et les eaux intérieures ; car « *la liberté de navigation en haute mer n'a de sens que si la navigation n'est pas contrariée dans les eaux sous juridiction nationale* ». Il s'agit bien d'une conception fonctionnelle de la liberté de navigation, dans la mesure où celle-ci « *se projette (...) sur tous les espaces maritimes* », en raison des exigences fondamentales de continuité de la navigation<sup>7</sup>. A partir du moment où ces exigences sont sauvegardées, la liberté pourra s'accommoder de régimes diversifiés. En particulier dans la mer territoriale, ce régime juridique de la navigation se situe, en fait, dans un compromis entre les compétences territoriales de l'État côtier et les compétences personnelles de l'État du pavillon.

Et c'est dans cet esprit que le Président de la 3<sup>ème</sup> Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer affirmait, dans son discours de clôture de la Conférence, le 10 décembre 1982, que « *la liberté de navigation, objet de l'intérêt de la communauté internationale toute entière, va se trouver facilitée par les importants compromis obtenus à l'égard du statut de la zone économique exclusive, par le régime du passage inoffensif dans la mer territoriale, par le régime du passage en transit dans les détroits utilisés pour la navigation internationale et par le régime du passage dans les voies de circulation archipélagique* ».

Mais, avant d'arriver à ce compromis, l'on sait que les territorialistes ont longuement bataillé, pendant les travaux de la Conférence, pour obtenir une définition restrictive du passage inoffensif et pour contenir celui-ci dans les limites les plus strictes possibles. Ce qui s'est traduit, d'ailleurs, dans le texte de l'article 19 de la Convention de Montego Bay par une définition négative des activités qui rendent le passage non inoffensif et dont la liste – non limitative, du fait de l'alinéa 1) où figure l'expression « *toute autre activité sans rapport direct avec le passage* » – est donnée par le paragraphe 2.

Au demeurant, il semble que l'article 19 paragraphe 2 de la Convention de Montego Bay soit inspiré du droit coutumier et il est, en tout cas, moins restrictif que l'article 14 paragraphe 4 du premier Texte Unique de Négociation élaboré en 1975, au cours de la 3<sup>ème</sup> session de la 3<sup>ème</sup> Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et qui considère comme non inoffensif le passage des navires de pêche et non pas simplement l'activité de pêche<sup>8</sup>.

## II. SIGNIFICATION ET PORTÉE DU PASSAGE INOFFENSIF

L'article 19 de la Convention de 1982 prévoit que le passage cesse d'être inoffensif si, d'une façon générale, il porte atteinte au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier et à condition qu'il soit continu et rapide (art. 18). Plus

7. *Droit de la mer, op. cit.*, pp. 202-204.

8. D. Vignes, G. Cataldi et R. Casado Raigon, *Le Droit international de la pêche maritime*, Bruxelles, Ed. Bruylant/Ed. de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 51-52.

précisément, le passage n'est plus inoffensif si le navire procède à des menaces ou à l'emploi de la force contre l'État riverain, s'il se livre à des manœuvres militaires, collecte des renseignements au détriment de la défense et de la sécurité de l'État riverain, lance une propagande visant à nuire à ce dernier, procède au lancement ou à l'appontage d'engins militaires. *Encore faut-il ajouter d'autres prohibitions* relatives aux recherches et aux levés, aux perturbations des systèmes de communication, à l'embarquement ou au débarquement illicite de marchandises, de fonds ou de personnes, à la pollution délibérée et grave et enfin les infractions à la réglementation de la pêche.

En ce qui concerne la portée de ce droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, il faut rappeler que la Convention de 1982 consacre la section 3 de la Partie II – intitulée « *Mer territoriale et zone contiguë* » – au passage inoffensif. Cette section comporte trois séries de règles distinctes :

### A/ Règles applicables à tous les navires (sous-section A)

Les articles 17 à 26 posent un ensemble de règles générales applicables à tous les navires, qu'il s'agisse de navires de commerce, de navires d'État utilisés à des fins commerciales ou de navires de guerre, en définissant, d'une part, la signification du concept de « *passage* » (art. 18) et, d'autre part, celle du concept de « *passage inoffensif* » (art. 19). Ensuite, c'est dans les articles 21 à 26 que sont posées les règles relatives aux droits et obligations de l'État côtier. Celui-ci a le droit d'établir des lois et règlements concernant l'exercice du passage inoffensif, en réglementant :

- la sécurité de la navigation et la régulation du trafic maritime ;
- l'établissement de voies de circulation et de dispositifs de séparation du trafic et la protection des équipements et systèmes d'aide à la navigation ;
- la protection des câbles et des pipelines ;
- la conservation des ressources biologiques ;
- l'établissement et la prévention des infractions aux lois et règlements fiscaux, douaniers, sanitaires de l'État côtier, ou relatifs à la pêche et à l'immigration ;
- la préservation de l'environnement et la recherche scientifique marine.

Par ailleurs, si l'État côtier a le droit de suspendre temporairement ou d'empêcher l'exercice de tout passage non inoffensif (art. 25), il a aussi l'obligation de respecter les règles de la Convention et de n'imposer aux navires étrangers aucune obligation ayant pour effet de restreindre ou d'empêcher l'exercice de ce passage (art. 24).

### B/ Règles applicables aux navires de commerce et aux navires d'État utilisés à des fins commerciales (sous-section B)

En premier lieu, selon l'article 27, le principe est qu'au cours du passage inoffensif, la juridiction pénale à bord du navire appartient à l'État du pavillon et non à l'État côtier, sauf exceptions :

- si les conséquences de l'infraction s'étendent à l'État côtier ;
- si l'infraction est de nature à troubler la paix du pays ou l'ordre public dans la mer territoriale ;
- si l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine du navire ;
- s'il s'agit de mesures nécessaires pour la répression du trafic des stupéfiants ou des substances psychotropes.

De même, en principe, l'État côtier n'a pas le droit de stopper ou de dérouter le navire, dans la mer territoriale, pour prendre des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution en matière civile, sauf s'il s'agit de mesures justifiées par des obligations ou de responsabilités encourues en vue ou au cours du passage inoffensif (art. 28).

#### C/ Règles applicables aux navires de guerre et autres navires d'État utilisés à des fins non commerciales (sous-section C)

Ces navires jouissent des immunités attachées à leur statut de navires d'État (art. 32) ; mais, ils doivent porter les marques extérieures distinctives des navires militaires de leur nationalité et doivent se conformer aux lois et règlements de l'État côtier, sous peine de recevoir l'ordre de quitter immédiatement la mer territoriale (art. 30). Et c'est l'État du pavillon qui est responsable internationalement de tout dommage résultant de l'inobservation par ces navires des lois et règlements de l'État côtier (art. 31).

### III. LA LARGEUR DE LA MER TERRITORIALE

Pendant longtemps, cette largeur a été fixée à trois mille marins du rivage, correspondant à la portée d'un boulet de canon. Ce qui dénotait l'objectif défensif de cette règle des trois milles, adoptée au début du XVIII<sup>ème</sup> siècle et qui a été conservée durant longtemps, sous la pression des grandes puissances maritimes. En fin de compte, plusieurs systèmes de largeur vont coexister : 4 milles, 6 milles, 10 milles, 12 milles et même 200 milles en Amérique latine. Et toutes les tentatives qui ont été lancées pour uniformiser le système ont échoué : celle de la Conférence de codification de La Haye de 1930, celle de la 1<sup>ère</sup> Conférence de Genève de 1958 et celle de la 2<sup>ème</sup> Conférence de Genève de 1960. Il a fallu attendre la 3<sup>ème</sup> Conférence pour qu'un consensus soit réuni autour de la règle des 12 milles (art. 3 de la Convention).

Aujourd'hui, le triomphe de cette règle est quasi général dans le monde. En effet, on dénombre, à l'heure actuelle, 131 États qui ont adopté la largeur de 12 milles pour leur mer territoriale ; en revanche, 9 États qui se recrutent essentiellement parmi les États africains et latino-américains (le Bénin, le Congo, l'Equateur, le Salvador, le Libéria, le Nicaragua, le Pérou, la Sierra Leone et la Somalie) ont maintenu une largeur de 200 milles ; alors que 6 États ont gardé, comme survivance, la largeur de 3 milles (Belize, Japon, Palau, Papouasie Nouvelle Guinée, Royaume-Uni et Singapour), 3 États ont gardé la largeur de 6

milles (la Grèce, la Turquie et la République dominicaine), un seul État a gardé la largeur de 4 milles (la Norvège), un seul État a gardé la *largeur de 10 milles* ; pendant qu'un État a une mer territoriale large de 30 milles (le Togo) et un autre État a une mer territoriale large de 35 milles (la Syrie).

### IV. LES QUESTIONS DE DÉLIMITATION

La délimitation des eaux territoriales entre les États dont les côtes sont adjacentes ou se font face pose beaucoup moins de problèmes ardues que celle des autres frontières maritimes, pour deux raisons au moins.

En premier lieu, il s'agit de zones adjacentes aux côtes, dans lesquels les espaces traversés par le tracé de la ligne divisoire subissent relativement peu l'effet des déviations provoquées par les circonstances pertinentes, constituées par des configurations côtières plus ou moins capricieuses et la présence d'îles et de hauts fonds découvrants, ou par d'autres circonstances pertinentes dont il faut tenir compte. Naturellement, plus on s'éloigne des côtes, plus cet effet se fera sentir, parfois d'une façon déraisonnable, puisque même des particularités non significatives de la géographie côtière peuvent produire des effets amplifiés et pervers sur le résultat de la délimitation ; ce qui peut justifier des corrections, dans un souci d'équité. En effet, la Cour internationale de Justice a rappelé, sur ce point, dans son arrêt du 20 février 1969, qu'*« il ne s'agit... pas de refaire totalement la géographie dans n'importe quelle situation de fait, mais en présence d'une situation géographique de quasi-égalité entre plusieurs États, de remédier à une particularité non essentielle d'où pourrait résulter une différence injustifiable de traitement »*<sup>9</sup>. Il en découle que le tracé de délimitation de la mer territoriale, jusqu'à la limite des 12 milles marins, ne peut guère donner lieu à des distorsions dues à certaines particularités naturelles de la géographie côtière. Ce qui signifie que le tracé de la ligne séparative ne peut guère donner lieu à des revendications de correction.

En second lieu, les dispositions de l'article 15 de la Convention de 1982 ont privilégié l'équidistance, en l'érigeant en garde-fou, puisqu'en dehors de l'hypothèse de conclusion d'un accord contraire entre les États concernés, aucun d'entre eux n'est en droit d'étendre sa mer territoriale au-delà de la ligne d'équidistance. Il en découle que l'équidistance est ainsi érigée en mesure d'arrangement provisoire, en attendant la conclusion d'un accord de délimitation définitif. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas lorsqu'un autre tracé de délimitation s'impose, en raison de l'existence de titres historiques ou de circonstances spéciales.

Ce texte de l'article 15 reprend, à peu de choses près, les formules de l'article 12 de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et, selon la Cour internationale de Justice, il doit être *« regardé comme possédant un caractère coutumier »* (arrêt du 16 mars 2001 dans l'affaire *« Délimitation*

9. CII, Rec. 1969, par. 91, p. 49.

*maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*)<sup>10</sup>. L'on s'aperçoit que, contrairement aux dispositions des articles 74 et 83 qui ont « désacralisé » le principe de l'équidistance en ce qui concerne la délimitation de la zone économique exclusive et du plateau continental, celles de l'article 15 ont donné la primauté à l'équidistance en tant que règle de droit, en ce qui concerne la délimitation de la mer territoriale<sup>11</sup>.

En troisième lieu, l'usage fréquent, dans la pratique, de la ligne unique de délimitation, dite « *all purpose line* », valable pour tous les espaces maritimes, a facilité le tracé des lignes de délimitation des mers territoriales ; en effet, sur les 139 accords de délimitation recensés par J Beer-Gabel, dans son remarquable ouvrage « *Droit international et Informatique juridique* »<sup>12</sup>, 53 accords ont établi des lignes uniques (soit 38 %) et sur ce total, 17 accords concernent la mer territoriale, d'une façon explicite, alors que 14 accords parlent de délimitation des zones sous juridiction nationale (sans autre précision), 11 accords parlent de délimitation des zones de pêche et 8 accords parlent de délimitation des zones économiques.

Ce qui est le plus remarquable, c'est que sur cet ensemble de 53 accords établissant une ligne unique, 44 accords ont institué une ligne d'équidistance, parfois modifiée, soit 83 % du total. Toutes les autres lignes sont des lignes d'équité, tracées en utilisant parfois des parallèles (exemples des Accords conclus le 18 août 1952 entre le Chili et le Pérou et le 23 août 1975 entre la Colombie et l'Equateur) et dans tous les autres cas en application de principes non spécifiés. Et cette tendance ne fait que s'accroître.

10. CII, *Rec. 2001*, par. 176.

11. Nguyen Quoc Dinh, P Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, op. cit. p. 1167.

12. Paris, Ed. CNRS, 1995, pp. 150-151.