

9

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

MÉMOIRES, PLAIDOIRIES ET DOCUMENTS

AFFAIRE DES PÊCHERIES

(ROYAUME-UNI c. NORVÈGE)

VOLUME I

Requête. — Exposés écrits

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

PLEADINGS, ORAL ARGUMENTS, DOCUMENTS

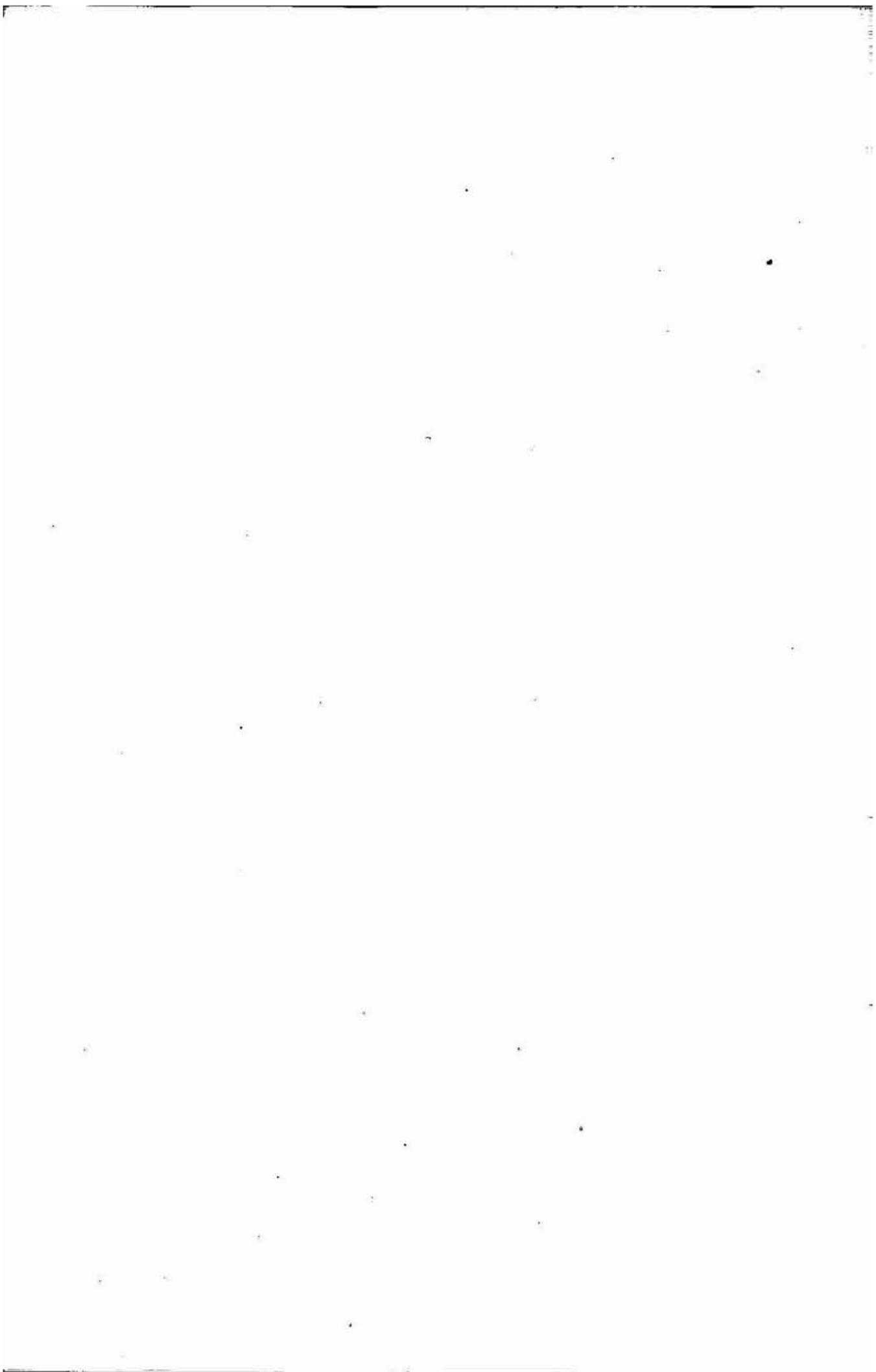
FISHERIES CASE

(UNITED KINGDOM *v.* NORWAY)

VOLUME I

Application.—Written statements

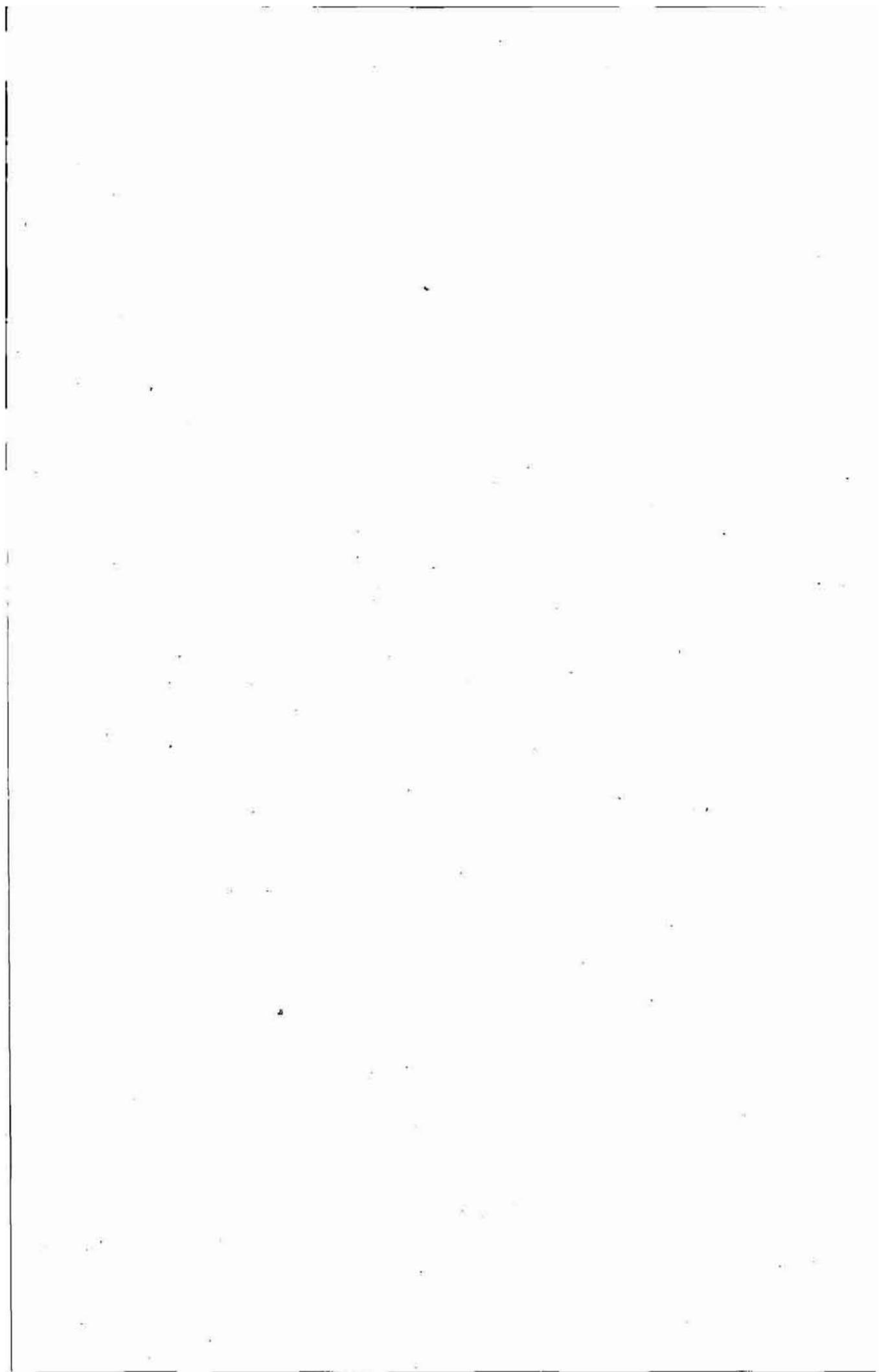




Tous droits réservés par la
Cour internationale de Justice

All rights reserved by the
International Court of Justice

N° de vente : **83**
Sales number



AFFAIRE DES PÊCHERIES
(ROYAUME-UNI c. NORVÈGE)



FISHERIES CASE
(UNITED KINGDOM v. NORWAY)

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

MÉMOIRES, PLAIDOIRIES ET DOCUMENTS

AFFAIRE DES PÊCHERIES

(ROYAUME-UNI c. NORVÈGE)

ARRÊT DU 18 DÉCEMBRE 1951

VOLUME I

Requête. — Exposés écrits



INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

PLEADINGS, ORAL ARGUMENTS, DOCUMENTS

FISHERIES CASE

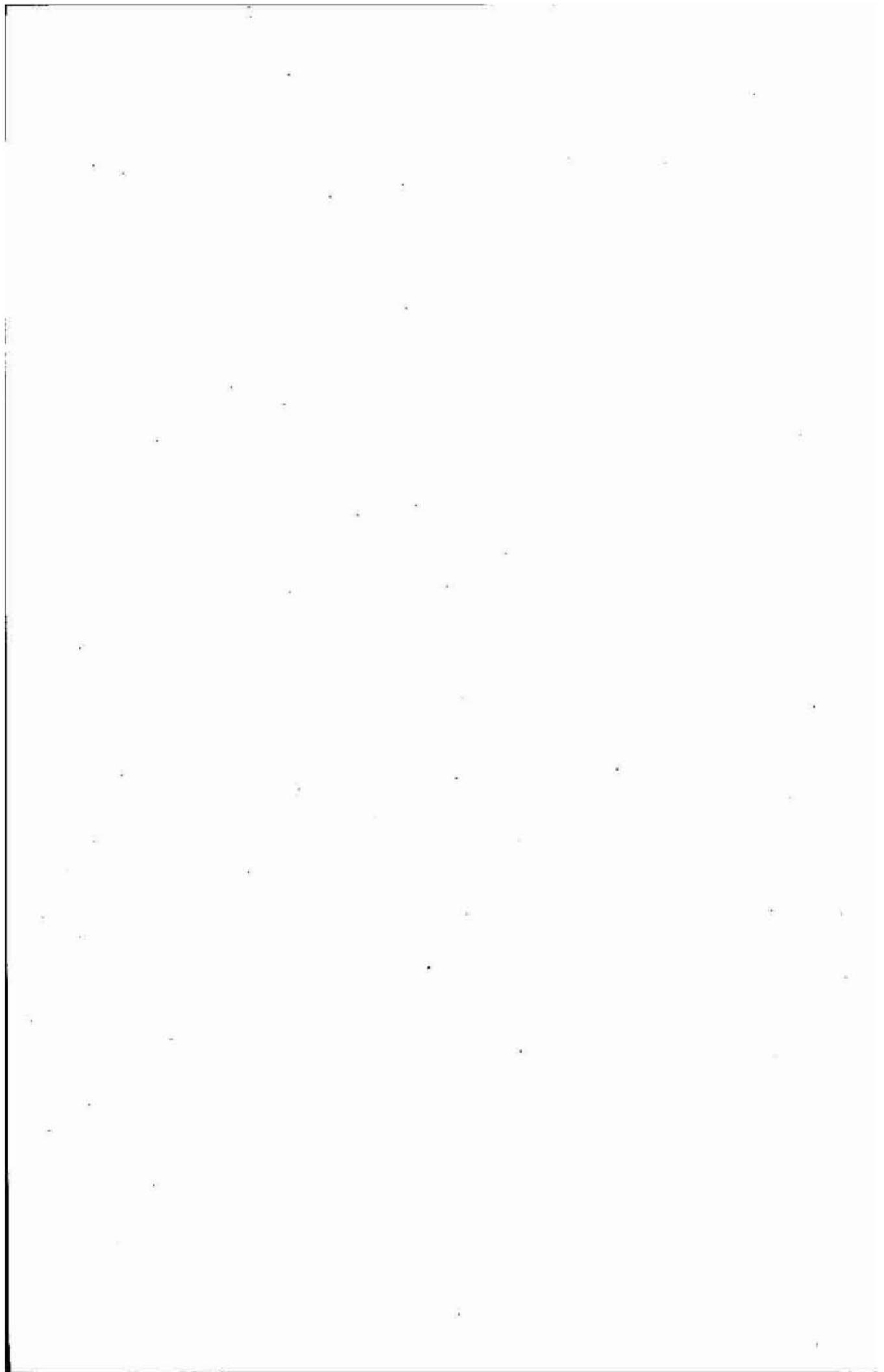
(UNITED KINGDOM *v.* NORWAY)

JUDGMENT OF DECEMBER 18th, 1951

VOLUME I

Application.—Written statements





2. — CONTRE-MÉMOIRE SOUMIS PAR LE GOUVERNEMENT DU ROYAUME DE NORVÈGE¹

INTRODUCTION

1. Conformément à l'ordonnance rendue par la Cour le 29 mars 1950, le Gouvernement norvégien a l'honneur de présenter ce Contre-Mémoire en réponse aux prétentions émises et aux arguments invoqués par le Gouvernement du Royaume-Uni dans sa requête introductive d'instance et dans son Mémoire.

2. Le différend porté devant la Cour a pour objet la validité internationale du décret royal norvégien du 12 juillet 1935, relatif à la délimitation de la zone de pêche réservée aux bateaux norvégiens pour la partie de la côte située au nord de lat. 66° 28.8' N.

Le Gouvernement britannique prétend que les lignes de base adoptées pour la délimitation de cette zone seraient contraires à certains principes de droit international, qu'il expose dans la partie II de son Mémoire. Il demande à la Cour de dire quels sont les principes auxquels le Gouvernement norvégien doit se conformer en l'espèce, et de définir elle-même les lignes de base par rapport auxquelles doit être délimitée la zone de pêche norvégienne, dans la mesure où cela sera jugé nécessaire pour éviter de nouveaux désaccords juridiques entre les deux États. Il demande également l'allocation de dommages-intérêts pour toutes interventions dont des bateaux de pêche britanniques auraient fait l'objet de la part des autorités norvégiennes en dehors de la zone que le Gouvernement norvégien est fondé à réserver à ses ressortissants.

3. Il y a lieu d'observer que les questions soumises à la décision de la Cour sont limitées *ratione loci* à la partie de la côte située au nord de lat. 66° 28.8' N. et *ratione materiae* à la délimitation de la zone de pêche. Elles ne concernent pas les eaux territoriales norvégiennes sous leurs divers aspects, mais uniquement sous l'aspect particulier de la pêche.

Les termes du décret litigieux du 12 juillet 1935 précisent nettement sa portée, et le rapport de la commission des Affaires étrangères du Storting (Mémoire britannique, annexe 15, n° 1) n'est pas

¹ Note préliminaire : Pour faciliter la lecture des noms de lieu norvégiens cités dans le présent Contre-Mémoire et dans ses annexes, leurs formes écrites — très variées selon les époques — ont été ramenées, dans la mesure du possible, à l'orthographe actuelle.

Un tableau complet des formes authentiques sera produit en annexe à la Duplique norvégienne.

moins explicite. La commission déclare s'en être tenue à la délimitation de la zone de pêche et n'avoir point abordé, par exemple, la question de la limite de la neutralité en temps de guerre, étant entendu qu'en cas de guerre, le Roi promulguerait, à ce sujet, des prescriptions spéciales (Mémoire britannique, annexe 15, n° 2, alinéa 7, i. f.).

Bien que la requête du Gouvernement britannique et son Mémoire prouvent que les deux Parties sont d'accord sur ce point, il n'est pas inutile de le mettre en évidence dès le début, afin d'éviter toute confusion éventuelle.

4. Le système juridique dont le Gouvernement britannique fait état pour étayer ses prétentions sera discuté dans la partie II du Contre-Mémoire.

Mais avant d'aborder l'examen du litige sous l'angle du droit international, le Gouvernement norvégien se sent tenu d'exposer, avec toute la précision nécessaire, les éléments de fait dont la connaissance est indispensable pour apprécier sagement la situation.

Tels que le Mémoire britannique les présente, ces éléments de fait apparaissent parfois sous un jour inexact. Ils appellent des rectifications. Ils appellent aussi des compléments d'information. Le Mémoire relate surtout les événements qui se rapportent plus ou moins directement à la genèse du différend actuel. Il passe sous silence certains aspects majeurs du problème. Comment comprendre le système norvégien et, par conséquent, le décret litigieux qui en est l'application, si l'on n'a pas présentes à l'esprit les réalités qui expliquent ce système, qui le justifient et, pour ainsi dire, l'imposent comme une nécessité pratique ? Elles sont nombreuses. Les unes relèvent de l'histoire, d'autres de la géographie, d'autres encore de l'ordre économique et social. Certaines se rattachent aux plus vieilles traditions du pays ; certaines sont liées aux besoins de la population côtière, à ses conditions de vie et aux dangers qui la menacent.

On comprend que le Royaume-Uni ait laissé à la Norvège le soin de les exposer. Il y a là, en tout cas, une lacune qui doit être comblée.

5. Le Contre-Mémoire norvégien se divise en trois parties. La première expose les conditions de fait et d'ordre historique qui ont dicté le choix des points de départ pour le tracé des lignes de base établies par le décret du 12 juillet 1935, ainsi que les règles du droit norvégien en la matière et la genèse du différend avec la Grande-Bretagne.

La première partie est divisée en plusieurs chapitres.

Au chapitre I sont décrites les pêches de la Norvège du Nord, leurs conditions géographiques et biologiques, leur valeur économique et leurs effets sur la structure sociale de la région.

Le chapitre II montre comment l'exploitation des richesses de la mer sur la côte norvégienne, et notamment en Norvège du Nord, a suivi une évolution historique propre, commandée par les conditions géographiques et économiques locales.

Au chapitre III sont exposées les règles du droit norvégien en vigueur relatives au territoire maritime, à partir du décret royal du 22 février 1812. On y verra que ces règles ont été portées à la connaissance des Puissances étrangères, et que les principes juridiques sur lesquels se fonde le décret de 1935 étaient non seulement établis, mais parfaitement connus, au moment où, en 1906, les premiers chalutiers étrangers firent leur apparition sur la côte du Finnmark oriental.

Le chapitre IV retrace l'évolution du différend avec la Grande-Bretagne, depuis l'apparition des chalutiers dans la région litigieuse et jusqu'à l'introduction de l'instance. Ce chapitre répond aux allégations des paragraphes 4 à 59 du Mémoire britannique ; il suit ce dernier, autant que possible, point par point.

6. La deuxième partie est consacrée à l'examen du différend à la lumière du droit international. Elle se divise en trois chapitres.

Dans le chapitre I, le Gouvernement norvégien s'attache à mettre en lumière les tendances essentielles de l'évolution historique du droit international maritime et en dégage les principes directeurs.

Dans le chapitre II, il examine la thèse exposée dans le Mémoire britannique et démontre que les soi-disant règles générales de droit international que violerait le décret du 12 juillet 1935 n'existent pas et ne sont pas opposables, en tout cas, à la Norvège.

Le chapitre III a pour objet la justification du système norvégien. Il y est établi que, quel que soit le point de vue auquel on se place, ce système apparaît comme en parfait accord avec les exigences du droit international.

7. Dans une troisième partie, le Gouvernement norvégien fait part des observations que lui suggère la demande de dommages-intérêts présentée par le Gouvernement britannique dans la partie III de son Mémoire.

8. Après avoir indiqué le plan général de son Contre-Mémoire, le Gouvernement norvégien croit bon d'attirer l'attention sur certains documents produits en annexe, ainsi que sur certains ouvrages auxquels il est fait souvent allusion.

9. L'annexe 1 contient un glossaire des termes nautiques employés dans ce Contre-Mémoire.

10. A l'annexe 2 sont produites les cartes suivantes :

n° 1) carte de référence à l'échelle de 1/2.000.000. Lignes de base et limite de pêche en noir ;

n° 2) carte générale à l'échelle de 1/2.000.000. Lignes de base et limite de pêche en bleu ;

n° 3) carte maritime n° 302 Bergen-Andenes, échelle de 1/1.000.000. Lignes de base et limite de pêche en bleu. La carte permet de comparer les lignes tracées en vertu des décrets royaux du 16 octobre 1869 et du 9 septembre 1889 et celles établies en vertu du décret royal du 12 juillet 1935 ;

n° 4) carte de la Norvège du Nord, des îles Træna au Varangerfjord, échelle de 1/1.000.000. Lignes de base et limite de pêche en bleu.

Le chenal de navigation intérieure, « Indreleia », est indiqué par un trait violet ;

n°s 5)-9) les cartes maritimes n°s 325, 324, 323, 322 et 321, échelle 1/200.000. Y sont indiqués :

- a) les lignes de base et la limite de pêche en bleu, les points de départ étant numérotés comme dans le décret royal du 12 juillet 1935 ;
- b) les lignes britanniques vertes en arcs de cercle d'après les cartes originales britanniques présentées lors des conversations d'Oslo en 1924 (« les cartes Douglas »). Un jeu complet de copies des « cartes Douglas » est produit à l'annexe 5 du Mémoire britannique. Mais ces copies n'étant produites qu'en exemplaire unique et le Gouvernement britannique n'ayant pas fait tracer sur les cartes de l'annexe 2 les lignes vertes en arcs de cercle dont le comité britannique souhaitait, lors des conversations de 1924, l'adoption comme base du tracé de la limite de pêche norvégienne, le Gouvernement norvégien croit devoir porter lesdites lignes à la connaissance des membres de la Cour ;
- c) la ligne de délimitation rouge proposée par la Grande-Bretagne selon les « cartes Douglas ». Contrairement à l'impression que cherche à donner le Mémoire britannique, ces lignes rouges ne représentent ni le point de vue norvégien, ni une revendication quelconque présentée par la Norvège ;
- d) les points de capture o) et les points de semonce x) de chalutiers étrangers ;

n°s 10)-11) cartes maritimes n°s 311 et 310, échelle 1/350.000. Analogues aux cartes 5)-9), mais sans tracé de la « ligne rouge » et sans indication des points de capture et de semonce dans ce secteur ;

n° 12) carte maritime n° 308 de Kinn à l'entrée de Trondheim (la côte du Møre) ; échelle 1/350.000, avec indication :

- a) des lignes de base et des limites de pêche selon les décrets royaux du 16 octobre 1869 et du 9 septembre 1889 ;
- b) de la ligne verte en arcs de cercle selon les cartes originales de 1924 (« cartes Douglas »).

Une carte en relief de la partie de la côte qui intéresse le litige sera produite à un stade ultérieur du procès.

II. Le Contre-Mémoire se réfère souvent à l'ouvrage du Dr Arnold Ræstad « *Kongens Strømme. Historiske og folkeretslige undersøkelser angående sjöterritoriet* » (« Les eaux du Roi, Recherches d'histoire et de droit international au sujet du territoire maritime ») (Christiania, 1912, 432 pages). Ce livre n'est pas traduit en langues étrangères. La traduction des passages auxquels il est fait allusion dans le Contre-Mémoire sera ultérieurement produite devant la Cour. Le Dr Ræstad est également l'auteur d'un

ouvrage en langue française, *La Mer territoriale*, Paris, 1913, 212 pages, qui nous donne des renseignements plus succincts sur les conditions propres à la Norvège. Cet ouvrage est cité sous le nom de « Ræstad : *Mer Territoriale* ».

Un autre ouvrage souvent cité dans le Contre-Mémoire est *The extent of Jurisdiction in Coastal Waters*, de Christopher B.V. Meyer, capitaine de frégate de la Marine royale de Norvège (Leyde, 1937, 533 pages). Il s'agit de la traduction et de la mise au point du document n° 17, 1927, des *Dossiers documentaires du Storting*, établi pour l'examen de la question de la frontière maritime. L'ouvrage sera cité sous le nom de « Meyer »¹.

Par décret royal du 29 juin 1911, fut nommée une commission de recherches pour l'étude de la frontière maritime norvégienne dans le Finnmark. Le rapport de la commission, déposé le 29 février 1912, est traduit en français sous le titre de « Rapport du 29 février 1912 de la Commission de la Frontière des Eaux territoriales, I, Partie générale » (Christiania, 1912, 145 pages). Il sera cité sous le nom de « Rapport 1912 ».

¹ Le nombre nécessaire d'exemplaires de cet ouvrage a été mis à la disposition des membres de la Cour.

PARTIE I

ÉLÉMENTS DE FAIT ET HISTORIQUE DU LITIGE

Chapitre I

GÉNÉRALITÉS SUR LA PÊCHE EN NORVÈGE SEPTENTRIONALE

Structure géographique

12. La Norvège est un des pays les plus montagneux et les plus rocheux du monde. Sa superficie totale, le Spitzberg non compris, est de 324.250 km² (*Annuaire statistique de la Norvège*, 1946-1948, p. 7). Sur cet ensemble, la terre cultivée ne couvre que 8.242 km², soit 2,48 %, les pâturages et prés écartés 2.919 km² en tout, soit 0,9 % (*ibid.*, pp. 61-62).

La forêt productive couvre 74.943 km², soit 23,1 % (*ibid.*, p. 61). Le reste du pays se compose de montagnes arides.

Les terrains cultivés ou cultivables sont de sol pierreux et maigre. Les exploitations agricoles s'accrochent aux versants souvent abrupts des vallées, encaissées dans la pénélaine norvégienne. Ces données, ainsi que la haute latitude du pays, mettent des bornes, aisément atteintes, au développement de l'agriculture en Norvège.

Du sud au nord, la Norvège est située entre lat. 57°57'31" N., et lat. 71°11'8" N. Presque le tiers de la superficie terrestre du pays et environ la moitié de la ligne côtière sont situés au nord du cercle polaire. C'est la zone directement affectée par le présent litige.

A part les frontières orientales, avec l'U. R. S. S., la Finlande et la Suède, la Norvège est de tous côtés entourée par la mer. La longueur de la ligne côtière de la terre ferme (sans compter les sinuosités des baies et des fjords) est de 3.400 km. (*ibid.*, p. 1). Si l'on tenait compte de ces sinuosités, elle serait six fois plus longue. Aucun autre pays du monde ne présente une côte plus déchiquetée, plus profondément découpée par des fjords, baies et chenaux, non plus qu'une telle profusion d'archipels, d'îles, d'îlots et de rochers (le Service cartographique en a relevé 120.000 environ). Nulle part, non plus, les formations insulaires le long de la côte ne constituent d'une manière plus manifeste une ceinture de protection pour le pays, tant au point de vue de la sécurité qu'à tout autre égard. C'est ce qu'exprime le terme de « skjærgaard ». Par suite de la pénurie de sol arable, par suite aussi de la configuration de la côte, les Norvégiens ont — de temps immémorial — cherché leur subsistance dans la pêche et la chasse maritimes. Les fonds de pêche de la côte ont été, de tout temps, une des rares ressources naturelles offertes par la Norvège à sa population.

13. Les fonds sous-marins le long de cette côte présentent les mêmes caractères que les parties du pays émergeant de l'eau. Ils se composent de grandes étendues plates, séparées par de profondes vallées. Des sommets montent des profondeurs pour affleurer ou dépasser le niveau de l'eau, formant cette poussière de roches noyées et d'écueils, d'îles et d'ilots si éminemment caractéristiques de la côte norvégienne. C'est pourquoi les eaux côtières norvégiennes et leur ceinture de bancs présentent un aspect profondément original, et très distinct de celui offert par les autres côtes européennes.

Le long de toute la côte s'étend, sans discontinuité, un banc de largeur variable, appelé communément en Norvège « le banc côtier ». Cette formation offre, dans les eaux côtières norvégiennes, un caractère très particulier. Le fond présente un relief très tourmenté, en partie entaillé de profondes vallées ou fjords sous-marins, et parsemé d'éminences isolées. Le fond est, par endroits, tapissé de pierres, et en bien des lieux des récifs de coraux se sont développés largement. Le talus du socle continental vers les profondeurs de la mer de Norvège présente en général de fortes déclivités.

Sur la face du Skagerak et dans le secteur allant du cap Lindesnes (lat. $57^{\circ}57'5''$ N.) au cap Stadt (lat. $62^{\circ}10'$ N.), le banc côtier est relativement étroit et descend rapidement vers la Fosse norvégienne qui le sépare des bancs situés le long de la côte du Jutland et de la mer du Nord. La Fosse norvégienne, avec ses profondeurs relativement considérables, constitue ainsi une aire de séparation entre les pêches de la mer du Nord et celles de la côte norvégienne.

Au nord du cap Stadt jusqu'à l'île de Andøya (lat. $69^{\circ}10'$ N.), le banc côtier est beaucoup plus large, et s'étend, par endroits, jusqu'à 120 milles marins de la côte. A la pointe septentrionale de Andøya, le talus vers les grandes profondeurs est plus rapproché du rivage, mais, à partir de l'île de Senja (lat. $69^{\circ}20'$ N.), dans la direction de l'île de Sørøya (lat. $70^{\circ}40'$ N.), le banc côtier s'élargit de nouveau, et se dirige vers le nord dans la direction de la côte occidentale du Spitzberg, qu'il longe pour obliquer enfin vers l'est au nord de cet archipel. La mer à l'est du Spitzberg, la mer de Barentz — appelée encore par les Norvégiens la mer Orientale — est beaucoup moins profonde que la mer de Norvège entre le Spitzberg et la mer du Nord. C'est une des raisons pour lesquelles la mer de Barentz revêt tant d'importance pour la pêche dans les eaux arctiques et sur les côtes de la Norvège du Nord.

Le long de toute la côte au nord du cap Stadt, il y a, près du rivage, une terrasse sous-marine caractérisée, généralement très étroite, appelée « fond riverain », et qui descend vers le banc côtier en pente douce, ou en est séparée par les dépressions et par les creux qui entaillent ce dernier.

Une description plus détaillée du banc côtier et du fond riverain, accompagnée d'illustrations, se trouve dans *The Principal Facts*

*concerning Norwegian Territorial Waters*¹, pages 5-17 ; présenté par le comité norvégien lors des conversations d'Oslo en 1924, cet ouvrage sera produit à l'annexe 3.

14. Comme on le sait, les plus grandes pêches du monde se font dans l'hémisphère nord. L'abondance de la pêche semble aller croissant vers le nord, pourvu que la mer y soit libre de glace, et à condition également qu'il y ait des étendues maritimes peu profondes assez considérables. Les pêches les plus importantes sont, en effet, pratiquées dans les eaux ne dépassant pas la profondeur de 200 brasses (400 m. environ).

Le Gulfstream apporte de si grandes quantités d'eau chaude sur la côte norvégienne que celle-ci est libre de glace pendant tout l'hiver. Il en est de même pour une grande partie de la mer de Barentz. Le Gulfstream crée aussi d'excellentes conditions pour le développement de la flore et de la faune marines sur les bancs côtiers, où ses eaux plus chaudes se mélangent à celles plus froides de la côte et de l'océan Glacial Arctique. C'est dans les aires où sont brassées les eaux chaudes et froides qu'apparaissent les conditions biologiques les plus favorables aux divers organismes et animaux marins. De ce fait, la mer de Barentz, les eaux baignant l'île des Ours, le Spitzberg et la côte de la Norvège du Nord sont parmi les plus poissonneuses de l'Atlantique du nord-est. La variété norvégo-arctique de la morue (*Gadus Morrhua*) tire son origine de cet ensemble biologique. Cette variété particulière de la morue océanique (appelée « skrei » en norvégien) pond en différents endroits de la côte norvégienne, surtout sur la rive méridionale des îles Lofoten (dans le Vestfjord) (lat. 68°10' N.). Cette migration donne lieu à la pêche des Lofoten, la plus importante de Norvège, qui sera examinée ultérieurement. Les larves nouvellement écloses et les jeunes alevins sont ensuite entraînés par le courant vers le nord, le long de la côte de la Norvège du Nord, et jusque dans la mer de Barentz, où ils grandissent et atteignent leur maturité. Chaque année, au printemps, les jeunes morues émigrent de la mer de Barentz vers la côte du Finnmark en quête de nourriture ; celle-ci se compose en premier lieu du capelan de Terre-Neuve (*Mallotus villosus* ; en norvégien « lodde »).

Cette migration donne lieu à la pêche finmarkienne, dite « pêche à la morue de printemps », ou morue du Finnmark, ou encore morue au capelan (en norvégien : « loddetorskfisket ») ; cette pêche a été d'une importance économique capitale pour cette partie de la Norvège depuis les temps les plus reculés. Dans cette même région, l'on trouve également d'autres espèces de poissons en quantités importantes, par exemple l'églefin (*Gadus aeglefinus* ; en norvégien : « hyse »), le colin, ou lieu noir (*Gadus virens* ; en norvégien : « sei »), le sébaste norvégien (*Sebastes marinus* ; en norvégien :

¹ Dans le présent Contre-Mémoire, cet ouvrage sera cité comme *The Principal Facts*.

« uer »), et des poissons plats comme par exemple le flétan (*Hippoglossus vulgaris*; en norvégien : « kveite »), la plie franche (*Pleuronectes platessa*; en norvégien : « gullflyndre »), et d'autres encore, notamment de grandes quantités de harengs de différents âges et dimensions. Ce fut surtout la présence des plies qui, dans le temps, attira les chalutiers britanniques vers la mer de Barentz et la côte du Finnmark. Pour plus ample informé sur les migrations de la morue, voir *The Principal Facts*, annexe 3, pages 30 et ss.

Caractéristiques de la pêche en Norvège

15. Les particularités inhérentes aux eaux côtières norvégiennes, ainsi que les conditions spéciales dans lesquelles se fait la pêche le long de la côte, ont créé une technique de pêche appropriée, une organisation particulière de l'activité économique, et une structure sociale spécifique de la population des pêcheurs. Ceci est surtout vrai de la Norvège du Nord.

Comme il vient d'être indiqué, c'est dans les mers septentrionales que se trouvent les plus grandes réserves de poisson, et que sont pratiquées les plus grandes pêches. Les zones les plus importantes de la pêche européenne sont la mer de Barentz, la côte norvégienne, la mer du Nord avec le Skagerak, puis les eaux britanniques, la bande océanique passant par le Shetland, les îles Féroé et l'Islande, le Groënland occidental, la côte du Labrador et les grands bancs de Terre-Neuve.

L'industrie européenne de la pêche se divise en deux catégories : la pêche côtière et la pêche hauturière. *La Norvège est le pays d'Europe qui présente les meilleures conditions pour la pêche côtière.* Sans doute, les Norvégiens arment aussi pour la pêche lointaine : dans la mer de Barentz, autour de l'île des Ours, du Spitzberg, de l'Islande, du Groënland et dans la mer du Nord. Néanmoins, c'est la pêche côtière qui a donné son empreinte à la pêche norvégienne. La pêche hauturière n'a jamais été, et ne sera guère autre chose qu'un appoint à la pêche côtière, pour combler les « creux » entre les grandes saisons de la pêche côtière. La configuration de la côte, la multiplicité des fjords, les myriades d'îles du skjærgård, les bancs côtiers, tout concourt à favoriser le développement de la pêche côtière pratiquée dans des embarcations relativement modestes.

L'énorme étendue de la côte, la situation géographique du pays, ainsi que la variété des bancs côtiers, expliquent la diversité des pêches pratiquées simultanément en Norvège. Alors que la pêche au hareng donne son caractère particulier à la pêche des mois de janvier à mars dans le sud-ouest de la Norvège, ce sont les pêches de la morue qui prédominent à la même époque dans les trois départements du nord, celle de la morue océanique aux Lofoten, de janvier à avril, celle de la morue au capelan au Finnmark, d'avril à juin. À côté de ces grandes pêches saisonnières, qui réunissent des milliers d'embarcations pour une pêche intensive sur des espaces

souvent bien exigus, une pêche abondante est pratiquée pendant toute l'année, le long de toute la côte, aux dépens d'espèces de poissons soit sédentaires, soit en marche de migration en quête de nourriture ou de fraie.

Ce qui, avant l'existence de cartes exactes et d'instruments de navigation modernes, permit la pratique de la pêche sur cette côte inclemente, même loin du littoral, au cœur de l'hiver, c'est le fait que les pêcheurs, de bonne heure déjà, avaient appris l'art de repérer les lieux de pêche au moyen de « med », c'est-à-dire d'alignements établis en utilisant comme amers les îles, les caps et les sommets dont la côte norvégienne est prodigue.

Pour ce qui est du Finnmark, il est établi que la plupart des lieux de pêche repérés par alignements sont situés sur ce que les pêcheurs du Finnmark appellent le « bakken », c'est-à-dire le talus du fond riverain vers le banc côtier, généralement situé, dans ces parages, de 3 à 8 milles marins du rivage. L'explication en est que les pêcheurs savent d'expérience que les bancs de poissons, dans leur progression vers le littoral, s'attardent en remontant la côte du talus.

16. L'abondance du poisson près du rivage décidait, dès l'aube de l'histoire, les hommes à fixer leurs demeures aussi près des lieux de pêche que possible.

Le résultat de cette longue intimité avec la mer a été la création d'une grande variété d'embarcations non pontées, bien adaptées aux besoins locaux très variés sur cette côte interminable.

Jusque vers 1900, ces embarcations marchaient à la rame ou à la voile. Dans le dernier quart du XIX^{me} siècle, les voiliers pontés (cotres) entrèrent en usage, et semblèrent un temps devoir supplanter les bateaux non pontés. A partir de 1905 cependant, le moteur à explosion devint assez économique et efficace pour être adopté comme moyen de propulsion pour les embarcations pontées ou non, et, au cours des deux décades suivantes, le bateau à moteur supplanta presque entièrement les grandes barques à rames et les cotres. Petit à petit, les pêcheurs ont su lui donner un aménagement et un tonnage répondant aux exigences de la pêche norvégienne.

Pour la pêche côtière proprement dite, on se sert, actuellement, dans le nord de la Norvège, de bateaux mesurant 40 à 50 pieds de long. L'équipage se compose de 5 à 8 hommes, suivant les besoins de la pêche.

Pour la pêche hauturière, sur les bancs de haute mer, les bateaux sont de dimensions plus grandes, de 55 à 80 pieds de long, avec des équipages également plus importants.

La nomenclature officielle de la flotte de pêche enregistre, pour les trois départements septentrionaux du pays (1948), environ 11.400 bateaux de pêche à moteur, dont la moitié non pontés.

A cela s'ajoutent les petites embarcations de pêche sans moteur. Selon l'*Annuaire statistique*, 1946-1948, page 134, il y en avait 18.683 en 1945 (y compris les doris).

17. Tout comme les embarcations de pêche, les engins et les méthodes de pêche ont évolué conformément aux exigences changeantes de la technique sur la côte norvégienne.

Les premiers engins pour la pêche dans les eaux maritimes un peu profondes étaient, pour la morue et autres poissons mordant à l'appât, la ligne à main et, pour le hareng et les gadidés ne mordant pas à l'appât, le filet et la senne de terre. Le train de lignes, un perfectionnement de la ligne à hameçon, entra en usage dans le nord de la Norvège à partir de 1600. Au cours du XVIII^{me} siècle, le filet fut également adopté pour la pêche à la morue.

Il importe de retenir que les engins de pêche les plus employés dans le nord de la Norvège — les trains de lignes et de filets — atteignent des longueurs considérables et sont mouillés à l'ancre. Bien souvent, les pêcheurs quittent leurs engins pour la nuit, mais, souvent aussi, restent au large en attendant le relevage. Les dimensions des engins font pourtant qu'il est très difficile aux pêcheurs de les protéger à l'approche des chalutiers. Si ces derniers entament des trains de lignes ou de filets au mouillage, ceux-ci sont de façon générale détruits.

La pêche au chalut a pris peu d'extension en Norvège. C'est bien naturel. Cette méthode de pêche a été développée par les nations qui, par suite des conditions géographiques qui leur sont propres, ont dû se porter sur la haute mer pour trouver des captures correspondant à leurs besoins; ainsi les Anglais, par exemple, qui en étaient réduits à chercher leur pêche sur les bancs de la mer du Nord et qui, par la suite, à mesure que la pêche y déclinait, ont dû diriger leur activité vers des bancs de plus en plus éloignés. Le chalutage, avec des navires coûteux et de gros tonnage, convient par contre moins bien à un pays comme la Norvège, qui peut puiser dans des réserves de poissons près de ses côtes. De plus, l'importance des fonds immobilisés dans le chalutage en fait nécessairement une entreprise de grand armement, réservée aux sociétés disposant de capitaux considérables. Cette forme d'exploitation ne peut guère convenir aux pêcheurs norvégiens, dont les disponibilités en capitaux sont modestes et limitées.

18. Dans les paragraphes suivants seront brièvement évoquées les principales pêches saisonnières des trois départements de la Norvège du Nord.

Le département du *Nordland* (entre lat. 65°10' N. et lat. 69°20' N.) s'étend sur plus de 500 km. de Leka dans le Trøndelag au sud et jusqu'à Andenes au nord. Le fait dominant l'exploitation maritime de ce département, c'est la grande pêche de morue de fraie (« skrei ») qui, de janvier à avril, a lieu aux îles Lofoten (dans le Vestfjord) et dans l'archipel du Vesterålen. Battant son plein au mois de mars, elle réunit tous les ans, depuis des siècles, 20.000 à 30.000 pêcheurs, venus de tous les coins du Nordland, des départements voisins et de plus loin encore. Sur ce nombre, 60 % environ sont domiciliés dans le Nordland même. Pour plus de détails, voir

The Principal Facts, annexe 3, pages 36-39, avec schéma page 38, indiquant le lotissement des lieux de pêche réservés aux divers engins — filets, trains de lignes, etc.

Pour ce qui est des engins employés, les méthodes d'exploitation n'ont guère changé : ce sont toujours les filets, les trains de lignes, et les lignes à main qui prédominent. Pendant les deux dernières saisons, la senne tournante a été employée avec succès.

On pratique également la pêche au colin à la senne tournante. Mais c'est la pêche du hareng gras et du hareng petit qui, après la grande pêche des Lofoten, constitue la ressource la plus considérable. Le département du Nordland abonde en fjords qui se prêtent admirablement à la pêche du hareng gras, et dans lesquels les filets dérivants aussi bien que la senne donnaient, naguère encore, de très bons rendements. Depuis quelques années, cependant, des fluctuations dans l'apparition des bancs de harengs donnent à cette pêche un caractère beaucoup plus aléatoire.

Il faut encore signaler la pêche pratiquée sur les bancs au delà de la limite des pêches, notamment sur les bancs de Röst et du Vesterålen, où, pendant les mois d'été, de bonnes prises sont effectuées.

19. Le département du *Troms* (entre lat. 68°30' et 70°20' N.), qui s'étend de Andenes au sud un peu au delà de l'île de Skjervøy au nord, ne connaît pas de grande pêche saisonnière comparable à celle des îles Lofoten. Cependant, les pêcheurs de cette région prennent, eux aussi, des quantités considérables de morue d'hiver, au moment où ce poisson, venant de la mer de Barentz, et en route pour les frayères des Lofoten, passe par les bancs à proximité de leurs côtes. Là également, la pêche atteint son apogée au mois de mars, mais comporte en outre une avant-saison légèrement plus précoce. Quand les bancs de poissons s'en retournent vers la mer de Barentz, ils déterminent alors, sur les fonds du *Troms*, une arrière-saison un peu plus tardive qu'aux îles Lofoten.

Par ailleurs, à toutes les époques de l'année, on pêche — en deçà comme au delà de la limite de pêche — une grande variété de poissons : églefin, morue, flétan sur les bancs, colin près de la côte, hareng gras dans les fjords.

Enfin, un trait frappant de la vie maritime de ce département est la part prise par la population à la pêche et à la chasse aux mammifères marins dans des parages lointains. Les habitants du *Troms* ont été les pionniers de la chasse au phoque dans les mers arctiques, de même qu'ils ont su tirer parti des réserves de poissons des côtes du Spitzberg et de l'île des Ours ; chaque année, nombre de cotres hauturiers y pratiquent la pêche aux trains de lignes.

20. Quant au département du *Finnmark*, il s'étend de l'île de Loppa à l'ouest, à la frontière soviétique à l'est. Malgré bien des analogies, la pêche de la morue de printemps donne à la vie économique de cette région un caractère saisonnier qu'elle n'a guère dans le département voisin du *Troms*.

Fin mars, début avril, de grandes concentrations de morue se lancent à la poursuite des bancs de capelans qui, à cette époque, approchent des côtes finnmarkiennes. Cette pêche peut se prolonger jusqu'à fin mai, début juin.

L'engin employé est, de plus en plus, le train de lignes, alors que l'engin jadis le plus courant — la ligne à main — semble être en régression. Certains pêcheurs, notamment ceux qui exploitent le talus du banc côtier, se servent aussi de filets.

Ensuite commence la pêche du colin, d'un excellent rendement grâce à la senne tournante. Cette pêche attire également les pêcheurs de régions lointaines de la Norvège.

La pêche du colin se pratique aussi bien sur les bancs du large qu'à l'intérieur des fjords, et se prolonge parfois jusqu'aux derniers mois de l'année. Par ailleurs, c'est la pêche, au large, de morue, d'églefin et de flétan — pratiquée à des distances de 10, 15, 30 et jusqu'à 40 milles marins du rivage par des cotres de grandes dimensions — qui joue le rôle le plus considérable pendant les mois d'automne. Comme engins, on se sert avant tout de trains de lignes.

La pêche du hareng, pratiquée avant tout à la senne tournante dans les fjords, prend occasionnellement une importance considérable.

Enfin, des expéditions parties du Finnmark occidental pratiquent, depuis longtemps, la chasse et la pêche dans les parages du Spitzberg et de l'île des Ours. Pour plus ample informé sur les pêches du Finnmark, voir *The Principal Facts*, annexe 3, pages 44-46.

L'importance de la pêche pour la Norvège du Nord

21. La libre pratique de cette pêche plus que millénaire est condition vitale pour les habitants de la Norvège du Nord. C'est elle qui l'a rendue habitable, en dépit du climat et de la structure géologique, et qui a permis aux pêcheurs expérimentés et endurants du Grand Nord de fonder, aux confins du monde habité, cet avant-poste de la civilisation.

Le Nordland, le Troms et le Finnmark sont tous trois situés, dans leur presque-totalité, au nord du cercle polaire. Ils couvrent une superficie totale de 108.456,24 km², dont 736,05 seulement, soit le 0,68 %, sont cultivés (*Annuaire statistique*, 1946-1948, p. 61).

L'agriculture ne peut donc être pratiquée que sur une échelle très réduite dans ces provinces septentrionales; au Finnmark et dans les parties limitrophes du Troms, la culture des céréales est réduite à sa plus simple expression. Cela n'est pas dû seulement à la pauvreté du sol, mais encore aux conditions climatiques propres à la région, exposée aux tempêtes que soulève l'océan Glacial Arctique, et ensevelie sous la nuit du long hiver boréal. C'est une lutte sévère que la nature impose à la population pour exploiter les richesses de la mer, et cette exploitation est la seule base économique de la population de cette région. Même le peu d'industrie dont est dotée la Norvège du Nord reste tributaire des

produits de la mer : chantiers de construction navale, ateliers de construction de moteurs, fabriques d'engins de pêche, raffineries d'huile de hareng, fabriques de conserves de poissons, chambres frigorifiques et établissements de congélation.

Les statistiques font voir à quel point l'existence humaine dans la Norvège du Nord dépend de la pêche : le tableau suivant ¹ indique le nombre d'habitants de sexe masculin s'adonnant directement à la pêche. Ce nombre est mis en relation avec le nombre total d'hommes ayant plus de 15 ans (les villes ne sont pas comprises dans cette statistique).

Communes rurales	1920			1930		
	Nombre total d'hom- mes au- dessus de 15 ans	Hommes de plus de 15 ans dont le métier principal ou acces- soire est la pêche	%	Nombre total d'hom- mes au- dessus de 15 ans	Hommes de plus de 15 ans dont le métier principal ou acces- soire est la pêche	%
<i>Total des communes</i>	604.869	82.204	13,6	691.828	98.128	14,2
.....
Nordland	50.427	19.056	37,8	55.306	24.046	43,5
Troms	24.657	12.445	50,5	27.985	15.630	55,9
Finnmark	11.501	6.881	59,8	15.015	8.086	53,8

Il ressort de ce tableau que la pêche est le métier d'environ la moitié de la population adulte mâle de la Norvège du Nord. Si l'on tient compte du fait que les tableaux de la population comprennent également les régions de l'intérieur, on peut dire qu'approximativement 70 à 80 % de la population mâle des régions côtières de la Norvège du Nord a pour métier la pêche. A ces chiffres vient s'ajouter celui du groupe de la population s'adonnant à la préparation du poisson et aux industries qui se rattachent à la pêche, mentionnées plus haut.

22. Dès les temps les plus reculés, la pêche au large de la Norvège du Nord a donné lieu à une *industrie d'exportation* de grande envergure, avant tout de morue. On en séchait de grandes quantités, et ce produit fut de bonne heure apprécié à l'étranger. Encore aujourd'hui, le stockfish, qui est une spécialité de la Norvège du Nord, trouve de bons débouchés dans de nombreux pays d'Europe, aux États-Unis, en Amérique latine et en Afrique.

Alors que se répandait l'usage du sel pour la conservation du poisson, on entreprit aussi une vaste production de morue plate

¹ Ce tableau comprend les résultats du recensement des années 1920 et 1930 seulement, ceux de 1946 n'ayant pas encore été publiés.

(« klippfisk »), qui était à la fois salée et séchée. Cette nouvelle industrie, concurremment avec l'introduction de nouveaux engins de pêche comme les trains de lignes et de filets, provoqua une intensification de la pêche à la morue, et, par conséquent, un accroissement de l'exportation des produits de la pêche. Au siècle dernier, celle-ci devenant une ressource toujours plus essentielle pour la Norvège, le nord du pays prit une importance sans cesse croissante dans l'économie nationale.

Ce fut spécialement vrai pour le Finnmark ; le chiffre de la population de cette région accusa, pendant tout le XIX^{me} siècle, une forte augmentation.

Le développement des communications en Grande-Bretagne et sur le continent agrandit les marchés de marée fraîche dans les villes et dans les centres industriels. Cette extension des débouchés offerts à la vente du poisson frais explique l'essor pris par la pêche au chalut en Europe, à partir de 1900. Elle explique également l'essor de l'exportation norvégienne de marée fraîche vers les marchés européens, à la même époque.

La Norvège fut d'autant mieux en mesure de profiter de cette extension que les compagnies norvégiennes de navigation, précédemment déjà, avaient établi de bonnes communications maritimes avec la Grande-Bretagne et le continent ; elles avaient également organisé un service régulier de vapeurs le long de la côte norvégienne jusqu'au Finnmark.

C'est au lendemain de la première guerre mondiale surtout que l'exportation de marée fraîche de la Norvège du Nord prit une importance accrue dans la vie économique de cette région, grâce à l'effort commun remarquable du Gouvernement norvégien, des industriels et des commerçants privés travaillant dans l'industrie et le commerce du poisson, dans le but d'améliorer la préparation et le groupage des produits de mer en vue de leur donner une présentation impeccable sur le marché et chez les consommateurs. Dès lors, le poisson frais de Norvège a joui, sur les marchés européens, d'une excellente renommée.

Ces années de développement de la pêche et de l'exportation de ses produits laissèrent entrevoir aux pouvoirs publics, aux pêcheurs, aux commerçants et aux industriels de la Norvège du Nord, que cette partie du pays serait en mesure d'offrir à la population de meilleures conditions de vie. Il semblait, en effet, logique que, dans l'économie mondiale, il doive incomber à cette région de fournir les produits de ses pêches aux pays qui ne jouissent pas des mêmes conditions favorables naturelles. La Norvège du Nord, mieux qu'aucun autre pays, peut livrer des produits de pêche particulièrement soignés, les conditions biologiques assurant au poisson une qualité supérieure et les lieux de pêche étant si proches des ports que les délais de préparation sont réduits au minimum.

Mais survint la dépression économique générale des années consécutives à 1930, pendant lesquelles le commerce mondial

ainsi que les prix allèrent en décroissant — provoquant une forte baisse des prix du poisson séché (stockfisch), du poisson à la fois salé et séché (« klippfisk ») et du poisson frais, ainsi que, notamment, la mévente du « klippfisk ».

Il s'ensuivit une crise dans la pêche de la Norvège du Nord, bien que le pays fût encore capable de soutenir la concurrence sur les marchés européens de marée fraîche. Mais en 1933, la Grande-Bretagne introduisit le contingentement du poisson frais. Le contingent de la Norvège fut alors fixé à 12.000 tonnes de poisson (*white fish*) et à 25.000 tonnes de hareng par an. De plus, à peu près à la même époque, les autorités allemandes limitèrent également leurs importations de poisson frais, notamment pour des raisons monétaires.

A cette même époque encore, et fort probablement jusqu'à un certain degré en conséquence des restrictions que nous venons de mentionner, la pêche au chalut pratiquée par les étrangers le long des côtes norvégiennes fut considérablement intensifiée, surtout au large du Vesterålen et de Andenes, sur les fonds de Svensgrunnen et de Malanggrunnen, ainsi qu'en plusieurs endroits au large du Finnmark.

C'est alors la pêche à la morue qui fut le plus lourdement frappée par les perturbations du commerce international sévissant entre les deux guerres, et, par conséquent, la pêche de la Norvège du Nord.

Structure sociale de la pêche

23. Une des caractéristiques essentielles du pêcheur norvégien est qu'il a été, de tout temps, son propre chef d'entreprise, possédant lui-même son bateau et ses engins. De vieille date, la pêche a été organisée sans recourir au salariat industriel. Tous les hommes, à bord de la même embarcation se sont partagé les revenus de l'exploitation suivant des règles précises, réservant tant à l'amortissement du bateau et des engins, tant au patron, et tant aux hommes d'équipage. Souvent le bateau est la copropriété des participants à la pêche. Le patron est désigné par ses pairs, et tire son autorité de leur confiance.

Malgré l'introduction de méthodes de pêche modernes qui exigent l'investissement de capitaux de plus en plus considérables, soit sous forme de bateaux à moteur plus grands et plus solides qu'autrefois, soit sous forme d'un matériel toujours plus efficace, le pêcheur norvégien avait réussi à garder intacte cette position sociale. Son désir le plus vif a toujours été de rester propriétaire du bateau et du train de pêche qu'il exploite, afin de s'assurer un bien-être plus large et une position plus indépendante. Il a toujours répugné à n'être qu'un salarié de puissantes maisons d'armement, comme c'est le cas à bord des chalutiers. Il est significatif que, dans la mesure restreinte où le chalutage est introduit en Norvège, on a tenté de l'organiser sur la base coopérative.

Les efforts du pêcheur norvégien ont été efficacement secondés par les pouvoirs publics, qui ont toujours pensé qu'il était du plus haut intérêt pour le développement économique et social du pays que le pêcheur, représentant une partie si considérable de la population active du pays, reste son propre chef d'entreprise. Aussi ont-ils pris une série de mesures en vue de leur assurer de meilleures conditions de travail et une plus forte rémunération.

Les pouvoirs publics aidèrent ainsi les pêcheurs à organiser leur profession sur une base coopérative, pour obvier aux inconvénients inhérents à la toute petite entreprise à laquelle les pêcheurs restaient si passionnément attachés. Or, la plus grande faiblesse de cette dernière était l'incapacité du pêcheur individuel à dominer le mécanisme des prix. La loi l'y aida : la distribution des produits de la pêche fut confiée à de puissants syndicats de vente, formés par l'adhésion obligatoire des exploitants. Il fut également créé toute une série de coopératives de production, ainsi que des offices pour l'exportation. Une banque d'État pour le crédit maritime consent aux pêcheurs, à des conditions avantageuses, des crédits d'investissements.

Mais l'État lui-même investit également. Il bâtit et entretient des ports de pêche, construit des usines pour la préparation du poisson, des entrepôts frigorifiques, etc. L'effort de l'État a été particulièrement important dans la reconstruction du département du Finnmark, littéralement rasé par les Allemands lors de leur retraite en 1944-1945. Les pouvoirs publics en ont non seulement profité pour reconstruire, mais encore pour moderniser.

C'est donc avec un matériel puissamment renouvelé, et avec une organisation richement articulée que les pêcheurs norvégiens peuvent affronter leurs nouvelles tâches, mais c'est toujours sur la base de la structure sociale qui leur est propre depuis des siècles, et qui leur semble dictée par la nature même des choses.

La pêche au chalut pratiquée par les étrangers et la pêche côtière norvégienne

23 a. Le chalutage est une méthode de pêche relativement ancienne. Mais c'est l'évolution de la technique au cours de ce siècle qui a rendu possible la grande expansion de la pêche au chalut, tant au point de vue de l'aire géographique que de l'importance des prises. Le navire chalutier a fait l'objet de perfectionnements constants qui l'ont doté d'un rayon d'action toujours plus considérable, et de puissantes machines permettant de remorquer des chaluts d'une capacité de plus en plus importante. A cela s'ajoute l'emploi toujours plus généralisé de la sonde ultra-sonique, de la radiotéléphonie et de la radiogoniométrie.

Anciennement, la pêche au chalut était surtout pratiquée sur les fonds plats, alors que le talus des bancs de pêche était exploité principalement par les pêcheurs aux trains de lignes. La sonde ultra-sonique a permis de se rendre compte de la topographie du

talus et, par conséquent, d'y intensifier la pêche au chalut. Après 1930, l'activité des chalutiers étrangers s'est développée rapidement, surtout sur la côte du Finnmark et sur les bancs au large du Troms et du Vesterålen. Pour donner une idée de l'ampleur du chalutage dans ces parages avant la dernière guerre, il suffit de citer les chiffres de 1937 : cette année-là, les chalutiers allemands effectuèrent 1.800 croisières, et les chalutiers britanniques 2.000 environ sur les lieux de chalutage situés dans ces eaux ; en tout, ils rapportèrent dans leurs ports 420.000 tonnes de poisson, principalement de morue. Il faut ajouter à ce tonnage celui, considérable aussi, pêché par les chalutiers d'autres pays, et qui échappe à la statistique. Au total, cela nous donne l'impression d'une pêche internationale à vaste échelle, dans des eaux qui autrefois furent exclusivement exploitées par la Norvège. Le produit de toute la pêche morutière de Norvège en 1937 fut de 331.500 tonnes.

Les engins de pêche le plus couramment utilisés par les pêcheurs de la Norvège du Nord sont, comme déjà signalé plus haut, les trains de filets et de lignes ; l'utilisation de ces engins est justifiée par le fait que les grands bancs de poissons se concentrent sur les déclivités du banc côtier vers les profondeurs de l'océan Glacial Arctique.

Les filets, au nombre de 15, 20 ou davantage, forment une tésure disposée sur le talus du banc côtier. Chaque bateau possédant deux ou trois tésures mouillées côte à côte, les trains de filets qui appartiennent à plusieurs bateaux couvrent ainsi une superficie notable du talus du banc.

Il en est de même des bateaux opérant avec des trains de lignes, qui mouillent généralement leurs engins sur les déclivités du banc. Il faut compter que, près de la côte, les trains de lignes comportent jusqu'à 15.000 hameçons par train, sur les bancs hauturiers jusqu'à 20 et 30.000 hameçons.

Or, les chalutiers aussi recherchent, en général, la pêche fructueuse sur les déclivités du banc. Il tombe donc sous le sens que la pêche au chalut et la pêche aux trains de filets et de lignes sur les mêmes lieux sont inconciliables. Ce sont alors les engins stationnaires comme les trains de filets et de lignes qui sont brutalement éliminés par le chalut.

La législation norvégienne pour la pêche a tiré les conséquences de ce fait. Dans les lois du siècle dernier, la pêche au chalut fut interdite à l'époque des grands pêches saisonnières de la morue. La loi du 13 mai 1908 interdit la pêche au chalut *en deçà* de la limite de pêche. Cette prescription a été maintenue par les lois subséquentes sur la pêche au chalut.

En ce qui concerne la pêche *au delà* de la limite de pêche, la législation a également cherché à protéger la pêche aux trains de filets et de lignes contre la pêche au chalut, entre autres par des dispositions imposant aux chalutiers d'opérer avec ménagements sur les lieux de pêche fréquentés par les pêcheurs aux trains de filets et de lignes :

ne pas pêcher à moins d'un mille marin des bateaux opérant avec ces engins, ni à moindre distance de leurs dispositifs, obligation de poser des bouées lumineuses, etc. Il faut souligner que, ces dernières dispositions ne liant que les chalutiers norvégiens, elles sont de peu de portée pour le but qu'elles se proposent. D'autre part, pour la sauvegarde des engins mis à l'eau au delà de la limite de pêche, des règles ont été édictées pour les munir de marques susceptibles de signaler leur emplacement. Cependant, il est très difficile d'assurer un marquage qui soit efficace sur cette côte tempétueuse ; cette efficacité dépend de plus, bien entendu, de la bonne volonté apportée par les chalutiers étrangers à le respecter.

Les dispositions prises du côté norvégien pour la protection des engins de pêche des pêcheurs nationaux n'ont pu atteindre leur but : preuve en est la répugnance de ceux-ci à poser leurs engins sur les lieux de pêche où est également pratiqué le chalutage, du fait des détériorations constantes infligées à leurs trains de filets et de lignes.

Conclusion

24. Il ressort de cet exposé que la pêche est d'une importance extrême pour l'existence même des habitants de la Norvège du Nord.

Les pouvoirs publics ne peuvent donc impunément ramener les limites de pêche en deçà de celles qui ont été définies en vertu du décret royal du 12 juillet 1935. En effet, toute limitation apportée à l'exploitation de cette unique richesse naturelle d'une région par ailleurs déshéritée, ne manquerait pas d'avoir les répercussions les plus sérieuses sur les possibilités de l'existence de la population et de mettre en danger l'avenir du pays.

Il importe donc de réserver aux pêcheurs norvégiens les espaces maritimes en harmonie avec le dessin de la côte et la configuration des fonds, tels qu'ils ont été définis par la loi norvégienne et l'usage immémorial.

En annexe à ce chapitre est produit *Fiskerienes betydning statistisk Belyst* (« Données statistiques sur l'importance des pêcheries en Norvège », élaborées par le Service des pêches), annexe 4.

Chapitre II

APERÇU HISTORIQUE

Observations préliminaires

25. L'histoire nous apprend que les règles juridiques en matière de pêche ont revêtu, en Norvège, un caractère original — caractère dû, en premier lieu, aux conditions particulières d'exploitation des richesses de la mer, et en second lieu au fait que l'influence

du droit étranger s'est peu fait sentir dans un pays aussi éloigné des grands centres européens.

Dès l'âge paléolithique, la population de la Norvège du Nord a subsisté par la pêche

26. Les premiers hommes apparaissent sur les côtes de la Norvège septentrionale dès la fin de la dernière période glaciaire, c'est-à-dire il y a 11 ou 12.000 ans. Tout l'intérieur du pays était alors couvert par un énorme glacier, tandis que le long de la côte se trouvait déjà une bande de terre libre de glaces, où l'homme pouvait trouver à se nourrir.

Des vestiges d'établissements humains ont été retrouvés à la fois à l'intérieur des fjords finnmarkiens : dans le Varangerfjord (carte britannique n° 2), le Laksefjord (carte britannique n° 3), le Porsangerfjord (cartes britanniques nos 3 et 4), l'Altafjord (carte britannique n° 4), et sur les rivages de la haute mer dans le Smellroren près de Vardö (carte britannique n° 2), à Hamningberg (carte britannique n° 2, près du chiffre 7 imprimé en rouge), Berlevåg (carte britannique n° 2, entre le chiffre 8 bleu et 14 rouge), Gamvik (carte britannique n° 3, près du chiffre 17 rouge), ainsi que dans les îles de Magerøy (cartes britanniques nos 3 et 4) et de Sörøy (carte britannique n° 4)¹.

Les trouvailles préhistoriques prouvent que ces stations étaient partout situées aussi près du rivage que le permettaient les vents et les marées. Le climat était arctique, la nourriture fournie par la chasse et la pêche.

Il y a six ou sept mille ans, à l'âge paléolithique, des hommes étaient installés à Sanna, la plus avancée des grandes îles du groupe de Træna (carte britannique n° 9, au nord-est du chiffre 48 bleu). Dans cette île ont été mises à jour les fondations de maisons les plus anciennes que l'on connaisse en Scandinavie. Un passage empierré de 50 à 60 mètres conduit de l'habitation à l'endroit de mise à l'eau des embarcations : ce fait donne une idée du mode de vie que devaient mener les habitants de ces maisons et de leur dépendance étroite de la mer.

Dès l'âge de la pierre, ceux-ci disposaient d'embarcations qui leur permettaient de franchir les fjords et les baies. Les outils trouvés dans l'île isolée de Röst remontent au néolithique. Trois stations de la même époque ont été découvertes dans l'île de Værøy (carte britannique n° 8, chiffre 79 rouge).

Dans toute la région qui s'étend du Varangerfjord² au nord-est jusqu'aux îles de Træna au sud, se retrouvent les vestiges de

¹ Les renvois de cette partie du Contre-Mémoire norvégien se réfèrent aux cartes présentées en annexe n° 2 au Mémoire britannique.

² Le sens étymologique du nom de Varanger est celui de « fjord où se trouvent les *vær* », mot norvégien qui signifie lieux de rassemblement des pêcheurs et des chasseurs.

petites sociétés de chasseurs et de pêcheurs, dont les membres passaient la saison des pêches et des chasses dans les « vær » de la côte et, pendant le reste de l'année, se tenaient à l'intérieur des fjords (semi-nomadisme).

De cette époque, également, dateraient les premiers échanges entre ces régions de la Norvège septentrionale et la région du Møre, située beaucoup plus au sud, au nord du cap Stadt. Cette hypothèse est corroborée par l'identité des outils, tels que harpons et hameçons, retrouvés dans ces deux régions.

Sans entrer dans le détail de ces questions, il faut cependant constater que les premiers habitants de ces régions venus s'y établir dès les temps les plus reculés, tiraient leur subsistance de la mer, de la pêche et de la chasse aux mammifères marins, comme la baleine et le phoque.

La pêche est plus importante que l'agriculture, et fournit même du fourrage pour les animaux

27. Petit à petit, la population, rompant avec son existence semi-nomade, se mit à pratiquer l'élevage, et même l'agriculture. Cependant, la pêche resta la principale ressource. Le poisson qui faisait l'objet des captures les plus abondantes était séché — sans être salé — par grandes quantités : d'où son nom norvégien de « torsk » (morue), qui signifie poisson séché ou à sécher.

Dès le x^{me} siècle de notre ère, la morue séchée (« stockfisch ») devint pour la Norvège septentrionale un article d'exportation. Le commerce de ce poisson constituait la base même de l'économie de la ville de Bergen, fondée vers l'an 1070. Dans un récit de voyage (*De profectioe Danorum in Hierosolyman*, « L'expédition des Danois en Terre sainte », écrit en 1191-1192, traduit en norvégien par Bjarne Svare, Oslo, 1934, p. 34), l'auteur relate qu'il y avait à Bergen de telles quantités de poisson sec que cela dépassait toute mesure. Le poisson provenait essentiellement des îles Lofoten (cartes britanniques nos 7 et 8), de Vesterålen (carte britannique n° 7), d'Andenes (carte britannique n° 6), de Senja (carte britannique n° 6) et — à partir du xiv^{me} siècle, sinon plus tôt — du Finnmark.

L'importance que prit la pêche au moyen âge dans cette dernière région ressort d'une décrétale du pape Alexandre III (1159-1181), adressée à l'archevêque de Nidaros¹, par laquelle le pape accorda une dispense pour pêcher le hareng pendant les jours de fête ; le pape y parle de la « mer d'où la population a coutume de tirer le plus clair de sa subsistance » (*Corpus juris canonici*, c 3 X 2, 9).

Dans l'économie paysanne, c'était l'élevage qui prédominait. Il ne pouvait guère être question de cultiver des céréales aussi loin vers le Nord ; on les faisait venir de Bergen. Cependant, l'impor-

¹ Aujourd'hui Trondheim.

tance de l'élevage n'était en rien comparable à celle de la pêche : quelques citations empruntées à de vieux textes en feront foi.

Dans *Lofotens og Vesteraalens Beskriffulse* (« Topographie des îles Lofoten et du Vesterålen ») de 1591, Erik Hans Schönneböl décrit ainsi l'élevage pratiqué dans quelques fermes des îles Lofoten : « Toutes les fermes susdites n'ont champs ni prés. Pas une poignée de graines n'y est semée, ils ne font rien d'autre que de faucher un peu d'herbe, afin d'en nourrir cinq ou six vaches, cependant le bétail est nourri pendant l'hiver de « molle » seulement, laquelle est faite de varech, de têtes de morue et du dos des poissons (le dos : ce qui reste attaché à la colonne vertébrale quand on a enlevé le filet). Cela est bouilli ensemble, voilà ce qu'ils donnent à manger aux bêtes... » (*Historisk-topografiske Skrifter om Norge og norske landsdele*, « Écrits historiques et topographiques sur la Norvège et les Provinces de Norvège », éd. par Gustav Storm, 1895, p. 189.)

Dans son grand poème topographique sur la Norvège septentrionale, composé vers 1696, le prélat-poète Petter Dass évoque le même état de choses. Parlant de la partie du bailliage de Troms comprise entre le fjord de Malangen (carte britannique n° 6, au nord-est du chiffre 26 bleu) et Brynnilen (carte britannique n° 5, à l'est-sud-est du chiffre 45 rouge), il signale qu'aucun des exploitants de cette contrée n'a de charrue ni de herse : « Ils ne sèment point et n'ont pas de champs, ils cherchent leur pain quotidien en mer et souffrent disette quand elle ne donne rien. Vers l'intérieur, il y a des prairies et des forêts, avec de l'herbe pour les bêtes ; mais du côté du large, il n'y a que le roc nu des îles et îlots sur lesquels déferlent les vagues.

« Tel pêcheur des îles ne possède qu'une vache unique, qu'il nourrit de varechs et de têtes de morue — le tout cuit à l'eau ensemble avec les résidus de la fabrication de l'huile de foie. On appelle cela pâture de bestiaux, et l'on en donne à la vache matin et soir ; et les vaches en profitent mieux que des pâturages, mais leur lait prend le goût du sel. » (*Nordlands Trompet*, « La trompette du Nordland », éd. par Didrik Arup Seip, Oslo 1927, pp. 116-117.)

Dans le Finnmark au climat plus rude, le rôle de l'agriculture était plus modeste encore. Or, du moment que tout, et jusqu'à l'élevage, dépend à ce point des produits de la mer, il est bien naturel que les règles juridiques pour la pêche présentent un caractère particulier.

La pêche des riverains s'est, de temps immémorial, portée jusqu'au talus du banc côtier.

28. Traditionnellement, la pêche portait sur plusieurs espèces de poisson — morue, colin et autres. Dès l'époque néolithique, on capturait aussi le flétan : preuve en est une gravure rupestre de Skjomen dans le Lofoten. Certaines espèces étaient prises sur de grands fonds.

Un concordat de 1277 entre le roi de Norvège et l'archevêque de Nidaros fixe les modalités du paiement de la dîme due à l'Église, payable, entre autres, sur l'huile de leiche (*Norges gamle Love*, « Recueil des anciennes Lois de Norvège », II, 1848, p. 355 et p. 474 avec la note 40). Or, la leiche est un poisson de fond qui se tient à des profondeurs de 200 à 600 mètres. Les lignes que sa pêche nécessite doivent avoir 100 brasses de long, et être pourvues, à leur extrémité, d'une longue chaîne en fer (Erik Hansen Schönneböl, *op. cit.*, p. 217).

Pour ce qui est de la pêche à la morue, les fonds de pêche sont situés en mer, à une distance de la terre ferme qui va jusqu'à six ou huit « viker sjö ¹ » (*Œuvres complètes de Peder Clausson Friis* (1545-1614), éd. Gustav Storm, p. 98).

Arnt Berntsen (*Danmarks og Norges fructbare herlighed*, « Merveilleuses richesses du Danemark et de la Norvège », Copenhague, 1650) décrit à son tour les pêcheurs des côtes du Nordland comme des marins hardis et expérimentés qui, dans leurs barques non pontées, s'aventurent à la rame jusqu'à huit ou dix lieues ² vers le large, courant grand danger lorsque la tempête les surprend.

On est en droit de conclure des témoignages qui nous sont parvenus que, dès les temps les plus reculés, les pêcheurs établis sur les côtes de Norvège ont dû exploiter les fonds de pêche jusqu'au bord du talus qui descend vers la mer abyssale.

Les lieux de pêche sont soumis à des règles juridiques analogues à celles régissant la terre ferme

29. Les fonds de pêche étant indispensables à la vie de la population, il s'est créé pour ceux-ci un régime juridique présentant de grandes analogies avec celui des terres cultivées et des terrains de chasse.

A terre, le propriétaire foncier avait le monopole de la pêche dans les eaux — lacs, ruisseaux ou rivières — comprises dans les limites de son domaine. Mais il existait aussi, à côté de la propriété privée, de vastes étendues, les communaux, où tous les membres de la communauté avaient le droit de couper leur bois, de pratiquer la chasse et la pêche.

Dans une certaine mesure, le droit exclusif du propriétaire foncier à la pêche a dû s'étendre également aux eaux maritimes, et certains « vær » étaient, dans leur totalité, propriété privée.

Cependant, les « vær » les plus importants ont dû constituer, de vieille date, des communaux, dont l'usufruit appartenait à des collectivités locales plus ou moins étendues. L'usufruit comprenait le droit d'ériger des abris de pêche et d'exploiter les fonds de pêche appartenant au « vær ».

30. Lorsque, vers l'an 872, l'ensemble du territoire norvégien fut, pour la première fois, réuni sous l'autorité d'un seul roi, Harald

¹ A l'époque, un « vike sjö » était de huit milles marins.

² La lieue dont il est question ici était de huit milles marins.

Haarfagre (Harald aux Beaux Cheveux), une saga islandaise relata l'événement en disant que le roi s'appropriâ « même la mer et les lacs », si bien que tous les sauniers, pêcheurs et chasseurs, sur terre et sur mer, durent lui payer redevance (*Saga de Eigel Skallagrímsson*, chapitre 4). On voit ici que la mer était considérée comme faisant partie des utilités soumises à la domination royale, au même titre que les étendues de terre et les cours d'eau.

31. Les codes de lois les plus anciens dont nous possédions encore le texte, sont le *Gulatingsslov*, appliqué dans l'ouest et dans le sud de la Norvège, et le *Frostatingslov*¹ pour les régions du nord. Selon ces codes, l'empire du roi de Norvège s'étendait en mer jusqu'à mi-chemin des autres pays riverains (*Gulatingsslov*, chap. III, et *Frostatingslov*, IX, 6). Dans son principe, cette règle est la même que celle qui, dans le vieux droit norvégien², s'applique aux limites entre deux propriétés situées sur les deux rives d'un cours d'eau (*Gulatingsslov* 85). Le même principe semble être à l'origine d'une stipulation du droit islandais *Gragás* (chapitre 85). Les sagas islandaises nous apprennent que le droit de l'Islande fut couché par écrit en l'an 930, sur le modèle du *Gulatingsslov* (Are Thorgilsson, dit le Sage, 1067-1148 : *Islendingabók* — « Le livre des Islandais » —, chapitre 2). Le norvégien et l'islandais étant, à cette époque, une seule et même langue, le principe de la ligne de partage médiane a donc dû faire partie du droit norvégien avant cette date déjà.

La règle de la ligne de partage médiane n'est pas mentionnée expressément dans le code national de Norvège qui remplaça, en 1274, les *Gulatingsslov*, *Frostatingslov* et autres vieux codes du pays. C'est qu'elle ne présentait plus guère d'intérêt à une époque où les îles à l'ouest de la Norvège — l'Islande, le Groënland, les îles Féroé, les Shetlands et les Orcades — étaient toutes soumises à la domination du Roi de Norvège. Au surplus, le droit norvégien de la fin du XIII^e siècle interdisait aux navires étrangers toute navigation au nord de Bergen.

Cependant, la règle de la ligne de partage médiane était toujours considérée comme valable, à cette époque et plus tard, dans les autres pays riverains de la mer du Nord. Elle se retrouve dans le code anglais *Le Mirroir des Justices*, de la fin du XIII^e siècle (« la souveraine seigneurie de tote la terre jeques el milieu fil de la meer environ la terre »). Aux Pays-Bas, Grotius soutient encore la même thèse (« Dat yet recht van Hollant ende West Vrieslant komt alle sintes ter halve zee », *Inleydinghe*, p. 34).

Dans l'esprit du Roi de Norvège, son empire s'étendait toujours jusqu'à la ligne de partage médiane : c'est ce qui ressort d'une instruction donnée le 11 juin 1555 à son amiral, le chevalier Mogens Gyldenstjerne, parti avec une flotte sur les côtes de Norvège pour

¹ Le *Gulatingsslov* et le *Frostatingslov* remontent bien plus haut que l'unification politique du pays en 872.

² Dans le droit norvégien, en effet, les rivières sont soumises au régime de la propriété privée.

sévir contre la piraterie. Il devait lever son pavillon « à mi-chemin entre la Norvège et l'Écosse, afin que l'étranger sache que la flotte de Sa Majesté est sortie, et qu'elle a la ferme intention de nettoyer les eaux de son royaume.... ». (*Norske Rigsregistranter* — « Archives nationales de Norvège » —, I, p. 187.)

Un rescrit royal adressé le 9 juin 1691 au ministère de la Marine (annexe 6, n° 1) dit que le Roi, sauf dans les questions de prises, se réserve le droit de déterminer ultérieurement si les limites de ses eaux doivent s'étendre jusqu'à la ligne de partage médiane, ou en deçà, dans les parties de mer dont l'un des bords seulement lui appartient.

La mer Arctique comme baie ou mer norvégienne, fermée aux navires étrangers. Éviction des étrangers essayant de se livrer à la pêche sur la côte de la Norvège septentrionale

32. Ainsi qu'il a été dit plus haut, le droit norvégien de la fin du XIII^{me} siècle interdisait aux navires étrangers toute navigation au nord de Bergen. Cette interdiction s'explique par le fait que la ville de Bergen était le centre à la fois du commerce du poisson séché, et des échanges commerciaux avec les îles qui, de l'autre côté de la mer du Nord, relevaient de l'autorité du Roi.

Au début du XV^{me} siècle, des navires de commerce anglais abordèrent en Islande, au Nordland et au Finnmark ; en même temps, des pêcheurs anglais se rendirent en Islande. Ce trafic provoqua l'intervention des représentants du Roi de Norvège, et donna lieu à des interdictions de la part des deux rois intéressés, entre autres, dans une lettre patente du 7 mai 1425 (*Norges gamle Love* — « Recueil des anciennes Lois de Norvège » —, 2^{me} série, I, p. 116) et dans le statut anglais du 21 septembre 1429 (*Diplomatarium Norvegicum*, XX, n° 779). Le Roi de Norvège, Erik, étant l'oncle du Roi d'Angleterre, le statut anglais s'exprime en ces termes :

« Nous ordonnons qu'il soit interdit à l'un quelconque de nos hommes liges ou de nos sujets de notre Royaume d'Angleterre, poussé par une audace téméraire, contre l'ordre, la prohibition et l'interdit plus haut mentionné de notre dit oncle, et au mépris de ceux-ci, d'oser franchir et transgresser les limites des Royaumes, Terres, Domaines, Districts, Juridictions et autres Lieux appartenant à notre oncle susnommé ; sous peine d'être privé de tous ses biens meubles et puni de l'emprisonnement de sa personne. Le Roy le veut. » (Traduction du latin.)

Dans un traité du 24 décembre 1432 entre le Roi de Norvège, de Suède et de Danemark, Erik, et le Roi d'Angleterre, Henri VI, il fut stipulé, entre autres, que les sujets du Roi d'Angleterre devaient s'abstenir d'aller en Islande, dans le Finnmark, le Hålogaland (la Norvège du Nord au sud du Finnmark) et autres régions et ports interdits des trois États du Roi Erik (*Norges gamle Love* — « Recueil des anciennes Lois de Norvège » —, 2^{me} série, I, p. 135).

La même clause fut reprise dans un traité du 3 octobre 1465, conclu entre le Roi de Danemark et de Norvège, Christian, et le Roi Édouard IV d'Angleterre. L'article 4 du traité dit :

« De même, le Roi d'Angleterre veille à ce que ses sujets ne naviguent en aucune manière vers la côte d'Islande, n'y atterissent et n'y pénètrent au préjudice du Seigneur Roi de Norvège, à moins d'avoir demandé et obtenu licence spéciale du Seigneur Roi de Norvège, sous peine de mort et de perte des biens, ainsi qu'il est statué dans les ententes conclues entre les Rois de Norvège et d'Angleterre ; et de même, non plus, aux côtes du Hålogaland et du Finnmark, à moins qu'un péril de mer évident ou la contrainte de la tempête ne les force d'accoster ou de débarquer, où il ne leur sera pas permis de commercer le moins du monde. » (Traduit du latin, *Norges gamle Love* — « Recueil des anciennes Lois de Norvège » —, 2^{me} série, II, p. 157.)

Ces mesures semblent avoir mis fin au trafic anglais à destination de la Norvège septentrionale. Les dernières expéditions dont on soit certain qu'elles eurent lieu, sont mentionnées dans une lettre du Roi Henri VI d'Angleterre en date du 11 juillet 1436 (*Diplomatarium Norvegicum*, I, n° 756), dans laquelle ce Roi fait savoir qu'il a puni certains navigateurs de prison ou d'amende. Enfin, une source de 1450 nous apprend qu'un commerçant de Bristol avait été autorisé par les Rois de Norvège et d'Angleterre à envoyer chaque année, pendant deux ans, deux navires en Islande et au Finnmark (*Diplomatarium Norvegicum*, XX, n° 866; *Norges gamle Love* — « Recueil des anciennes Lois de Norvège » —, 23^{me} série, II, p. 73. Cf. Ræstad : *Kongens Strømme*, p. 79).

Au début du xvi^{me} siècle, des commerçants anglais semblent être revenus — illicitement — en Norvège du Nord. Aussi l'interdiction du commerce des étrangers fut-elle réitérée dans la charte royale de 1524 (*Diplomatarium Norvegicum*, VII, p. 606) dans un privilège pour la ville de Bergen de 1528 (*Norske Rigsregistrarer* — « Archives nationales de Norvège » —, I, p. 14) et dans les décrets royaux du 26 septembre 1532 (*Diplomatarium Norvegicum*, VII, p. 749) et du 11 avril 1532 (Paus, *Forordninger* — « Ordonnances » —, p. 342).

33. Ainsi, la mer comprise entre la Norvège, l'Islande et les glaces polaires était considérée comme une baie norvégienne ou comme une mer intérieure norvégienne.

Or, en 1553, les Anglais trouvèrent la route de la mer Blanche. Cette découverte suscita des expéditions commerciales anglaises vers la Russie du Nord (Cholmogoroi sur la Dvina, plus tard Arkhangelsk), alors que jusque-là tout commerce à destination des régions situées à l'est du Varangerfjord avait été entre les mains du commandant de la place norvégienne de Vardöhus (carte britannique n° 2, Vardö) et de ceux qu'il y autorisait.

Le Roi de Danemark et de Norvège, Christian III et ses successeurs, estimaient qu'ils avaient le droit d'interdire, au nom de la

couronne de Norvège, toute navigation à destination de la mer Blanche, puisque les navires étaient obligés de passer par des eaux qui, depuis 600 ans ou plus, appartenaient à la Norvège. Dans une lettre patente, le gouverneur de Bergenhus reçut l'ordre de mettre fin à ce trafic (*Norske Rigsregistranter* — « Archives nationales de Norvège » —, I, p. 451). A cette époque, les Hollandais avaient également commencé à emprunter la nouvelle voie.

Vers 1570, les Anglais se mirent à pratiquer la pêche dans les parages de Vardöhus (*Ræstad, op. cit.*, p. 273).

En 1582, le Roi envoya son amiral Erik Munk en mission à Vardö et dans les parages à l'est de cette place. Plusieurs navires hollandais furent capturés, et le commandant de Vardöhus s'empara d'un navire britannique. A la suite de ces incidents, des négociations furent ouvertes entre la Norvège et l'Angleterre.

Le 22 juin 1583, un accord fut conclu à Haderslev, aux termes duquel les commerçants anglais de la compagnie moscovite reçurent l'autorisation de passage par la mer Arctique pour leur commerce avec la Russie, contre paiement d'une redevance annuelle. L'accord devait rester en vigueur aussi longtemps que les deux monarques, le Roi Frédéric II de Norvège et de Danemark et la Reine Élisabeth d'Angleterre, seraient en vie.

Le Roi Frédéric mourut en 1588 ; cependant, la redevance fut acquittée en tout cas jusqu'en 1594 (*Ræstad, op. cit.*, pp. 110-111).

34. Le successeur de Frédéric II, Christian IV, prit des mesures énergiques à ce propos. Le 1^{er} août 1598, il donna ordre au gouverneur de Vardöhus de ne pas laisser les Anglais pratiquer la pêche ou procéder à des achats de poisson s'ils n'étaient pas munis de passeports et de lettres de privilèges concédés par lui-même (*Norske Rigsregistranter* — « Archives nationales de Norvège » —, vol. III, pp. 541-542, annexe 1, annexe 5 du présent Contre-Mémoire). L'ordre fut repris dans une lettre du 2 janvier 1601 (*ibid.*, p. 615), et réitéré dans une lettre du 26 octobre de la même année, adressée au nouveau gouverneur de Vardöhus (*ibid.*, p. 646).

Lorsque le Roi Christian IV fit lui-même une croisière au Finmark et en Laponie, en 1599, l'escadre royale captura quatre navires anglais, de Hull, en train de pratiquer la pêche et le commerce. En 1601, le Roi envoya une escadre au Finmark, « jusqu'à Notre forteresse de Vardöhus et alentours du côté lapon », avec ordre de saisir tous les navires anglais, hollandais et autres étrangers pratiquant là-bas la pêche sans passeport ni consentement du Roi. Aucun navire ne semble avoir été capturé cette fois-là. L'action de 1599 contre les quatre navires anglais paraît donc avoir suffi pour couper court aux trafics illicites (*Ræstad, op. cit.*, p. 197).

A la suite de ces incidents, des négociations diplomatiques furent engagées entre des envoyés de la Reine d'Angleterre et des envoyés du Roi dano-norvégien. Elles eurent lieu à Brême en 1602, mais n'aboutirent pas. Les négociateurs anglais soutinrent notamment que la pêche maritime était libre. Ils écrivirent :

« Il est évident, sans aucun doute, que la surveillance de la mer regarde ces mêmes Rois dont les territoires se touchent de près, afin que les navigations et les exportations commerciales soient à l'abri de la piraterie et des incursions des barbares. Et parce que les droits de navigation ne peuvent être plus facilement prononcés et établis que par ceux qui ont souveraineté sur des régions proches de la mer, pour cette raison, la question est abandonnée à la compétence des princes voisins pour leurs territoires respectifs. En prenant garde cependant que la mer, qui, selon le droit des gens, doit être commune à tous, ne puisse être comprise comme divisée ou répartie de telle façon que son usage commun puisse être interdit à qui que ce soit. » (Ræstad, *op. cit.*, p. 200.) Mais en même temps, les négociateurs anglais étaient disposés à reconnaître au Roi le droit de réclamer aux pêcheurs la dîme usuelle sur le poisson. Du côté norvégien, on rétablit l'interdiction de pêcher sous la côte norvégienne (Ræstad : *op. cit.*, p. 206 ; cf. Rymer : *Fœdera*, VII, II, p. 57).

A partir du début du XVII^{me} siècle s'établit le régime suivant lequel la navigation sur la mer Blanche était reconnue libre, et, vers 1700, la mer Arctique avait perdu son caractère de mer norvégienne.

Sous le règne du Roi Jacques I^{er} en Grande-Bretagne, le point de vue anglais fut modifié. C'est le point de vue écossais qui prévalut, suivant lequel la pêche côtière n'était pas libre (Ræstad, *op. cit.*, p. 214).

En 1614 et 1615, des étrangers chassèrent la baleine près de l'Islande, de la Norvège du Nord et du Spitzberg. Le Roi dano-norvégien écrivit alors en particulier au Roi Jacques I^{er} pour lui signifier que la chasse aux cétacés était interdite sur les côtes de Norvège et de ses dépendances l'Islande et les îles Féroé. La lettre fit ressortir que les habitants de Norvège étaient obligés de chercher leur subsistance sur la mer, et que leur pays serait dépeuplé et délaissé si le Roi autorisait des étrangers à accéder aux moyens d'existence de la population. Le Roi Jacques I^{er} répondit par lettre du 26 avril 1616 que les sujets britanniques s'abstiendraient à l'avenir de toute chasse sur les côtes de Norvège et des dépendances norvégiennes (Ræstad : *op. cit.*, p. 221) : « en ce qui concerne cette pêche, qui se fait autour de la Norvège et des provinces dépendantes, nous reconnaissons très volontiers que Votre Majesté a, non sans très juste raison, veillé à l'intérêt de ses sujets, et pour cette raison, nous ferons avec empressement et accomplirons pleinement ce qu'elle demande avec amitié dans sa lettre, de sorte que nos sujets s'abstiendront désormais de toute pêche dans les dites régions ».

Comme déjà indiqué, toute pêche anglaise cessa dès lors sur cette partie de la Norvège du Nord.

La situation était donc la suivante : la route de navigation pour la Norvège du Nord et le Finnmark était connue des navires de

commerce anglais déjà au xv^{me} siècle, mais le Roi dano-norvégien s'opposait avec succès à ce qu'ils y pratiquassent le commerce. En second lieu, les Anglais pratiquaient la pêche hauturière depuis 1570 jusque vers 1600 près du Finnmark, du côté de Vardöhus (carte britannique n° 2), mais le Roi dano-norvégien s'opposa à cette pêche par la force et par d'autres moyens, et la fit cesser.

En principe, les pêcheurs norvégiens étaient désormais en possession paisible et incontestée de leurs lieux de pêche en Norvège du Nord et au Finnmark.

Dans cet ordre d'idées, il convient de signaler que la Suède, dans les premières années du xvii^{me} siècle, éleva des prétentions territoriales et réclama le droit de pêche depuis Tysfjord (carte britannique n° 7, partie inférieure à l'est du 16^{me} méridien) jusqu'au Varanger. Une guerre s'ensuivit (1610-1613), et, par la convention de paix de Knærød, du 20 janvier 1613, la Suède renonça au « droit, souveraineté, domination maritime et autres jouissances que la Couronne de Suède avait réclamées sur les lieux norvégiens précités dans les fiefs du Nordland et de Vardöhus situés sur la mer dite Occidentale ».

Au xviii^{me} siècle, les pêcheurs russes se virent concéder le droit de pêcher au Finnmark oriental, sous réserve de se tenir à une lieue du littoral, et de payer une redevance pour le droit de pêche.

Nous reviendrons plus en détail sur ces faits aux paragraphes 50-55.

Interdiction de la chasse aux cétacés sur territoire maritime norvégien sans autorisation du Roi

35. Pour la protection de la chasse aux cétacés, le Roi dano-norvégien donna ordre le 9 mai 1651 aux gouverneurs du Nordland et de la Laponie de monter à bord de tout navire étranger — français, basque ou autre — pratiquant la pêche sans passeport et sans privilège royal et sans payer la redevance adéquate. Le gouverneur devait notifier à tout navire de ce genre « que Nous ne permettons à aucun étranger de pratiquer la pêche dans Nos eaux sans Notre gracieuse licence, et contre paiement de la redevance due à Nous et à Notre Couronne. Ils auront, par conséquent, à cesser leur industrie, ou bien à solliciter Notre permission, et ensuite à acquitter les droits dévolus à Nous et à Notre Couronne. Autrement, Nous serions amenés à user d'autres moyens pour entraver et prévenir leurs entreprises, de nature à les ramener à une juste appréciation de leurs obligations et des risques qu'ils encourent. » (*Norske Rigsregistranter* — « Archives nationales de Norvège » —, X, p. 209.) La mention des navires basques indique assez clairement que la lettre royale visait surtout la chasse aux cétacés.

Il arrivait de temps à autre que le Roi accordât à quelqu'un le privilège de pratiquer la chasse aux cétacés, en particulier dans

le secteur allant de Andenes (carte britannique n° 6, près du chiffre bleu 29) à Vardöhus (carte britannique n° 2).

36. Un privilège qui mérite une mention spéciale est celui que le Roi dano-norvégien accorda, le 14 avril 1688, à Erich Lorch, capitaine de frégate dans la Marine dano-norvégienne, et à sa compagnie de Copenhague. Ce privilège comportait le droit « de pratiquer librement toute sorte de pêche en deçà comme au delà des écueils où pouvaient remonter les bancs de poissons, autour de l'île des Ours ainsi que sur le banc de Gjesbåen et sur les autres lieux de pêche se trouvant dans la mer septentrionale ». La compagnie avait l'intention de se livrer à la pêche de la morue. Quelques années plus tard, elle eut l'idée de se livrer également à la chasse aux cétacés et à la fabrication d'huile de baleine. Le 3 décembre 1692, elle obtint le monopole de cette exploitation, dans le secteur allant de Ervik, dans le bailliage de Senja (carte britannique n° 7, près de Harstad), à Hasvåg au Finnmark (carte britannique n° 5, la localité est située dans l'île de Söröya, un peu au nord de Hasvik) et s'étendant vers le nord jusqu'à l'île des Ours avec ses alentours, ainsi qu'autour de Gjesbåen (carte britannique n° 5, au nord-est du chiffre bleu 21 près du mot Alangstaran, et vers le sud-sud-ouest jusqu'au banc Innerboen inclusivement), et sur d'autres lieux de pêche dans les mêmes parages. Personne d'autre, étranger ou indigène, n'avait le droit de faire la chasse aux cétacés dans les fjords ou en dehors de ceux-ci jusqu'à la distance de 10 lieues (80 milles marins) du littoral. Ce privilège fut renouvelé par lettre royale du 11 janvier 1698. La compagnie avait le droit de pratiquer la pêche avec ses navires et ses équipages en dehors de la saison de la chasse aux cétacés, et elle avait également le droit de sécher le poisson. Mais elle ne devait pas pratiquer la pêche sur une plus grande échelle que d'autres pêcheurs venant de loin ; en d'autres termes, cette pêche ne devait d'aucune manière porter préjudice à la pêche habituelle des autres indigènes.

La limite de 10 lieues, stipulée dans ces lettres de privilège, avait déjà été utilisée dans des licences que le Roi avait accordées pour la chasse aux cétacés autour du Spitzberg vers le milieu du XVII^m siècle.

La limite maritime aux fins de neutralité. Le rayon visuel de 4 milles marins, à partir de 1745

37. La limite maritime aux fins de neutralité fut fixée, dans un rescrit du 9 juin 1691 adressé par le Roi dano-norvégien à son ministère de la Marine, au rayon visuel (annexe 6, n° 1, voir *supra*, paragraphe 31, alinéa 5). Par décret royal du 13 juin de la même année (annexe 6, n° 2), le rayon visuel fut estimé à 4-5 lieues, c'est-à-dire 32 à 40 milles marins, à partir des écueils les plus éloignés. Le Skagerak fut considéré comme faisant partie du territoire maritime à l'est d'une ligne allant du cap Lindesnes en Norvège,

à Harbo-øre au Danemark, ce qui fait une ligne d'une longueur de plus de 150 kilomètres (Ræstad: *Kongens Strømme*, pp. 245 et ss.).

L'amirauté s'en tint à la limite du rayon visuel pendant les années suivantes, ainsi en 1744, et estima la portée de ce rayon à quatre lieues (24 milles marins. Voir à ce propos les *Instructions de l'Amirauté* du 10 août 1744, annexe 6, n° 3). Vers ce temps-là, on avait commencé à calculer la longueur de la lieue au dixième du degré de latitude, soit à six milles marins.

Mais dans un rescrit du 18 juin 1745 (annexe 6, n° 4), la zone norvégienne de neutralité fut fixée à une lieue (c'est-à-dire à quatre ou six milles marins) de la côte, y compris les hauts-fonds et les écueils. Cette limite fut maintenue dans le rescrit du 7 mai 1756, et, dans un rescrit du 23 février 1759, elle fut concrètement déterminée à une lieue « allemande », soit quatre milles marins (*Rapport 1912*, pp. 15-16).

Cette limite fut reprise dans le décret royal du 22 février 1812, qui sera étudié plus loin (*infra*, paragraphes 45 et ss). Elle est antérieure à la limite de trois milles, ainsi qu'aux règles que l'on a essayé d'en déduire pour les lignes de base.

Répercussions nulles sur la limite de pêche

38. *La détermination de la limite maritime aux fins de neutralité de 1691, de 1745 et de 1812 n'affectait pas la question de la limite de pêche.* Le décret de 1812 ne fut pas publié au moment de sa promulgation. Il ne fut porté à la connaissance du public que par un ouvrage historique sur la défense nationale, publié en 1830 (J. Chr. Berg: *Historisk Underretning om Landværet*, Christiania, 1830).

Il est donc nécessaire d'expliquer les dispositions juridiques régissant la portion de mer exploitée par la pêche côtière norvégienne.

Le champ d'activité de la pêche côtière traditionnelle

39. Le champ d'activité de la pêche côtière traditionnelle englobe, par endroits, de vastes bancs de pêche d'un seul tenant. Mais la pêche à la journée est le plus souvent pratiquée sur des lieux de pêche isolés, où la pêche est particulièrement fructueuse.

La plupart des bancs exploités par la pêche côtière sont assez près de la côte pour qu'on n'y perde pas la terre de vue, et l'emplacement en est repéré au moyen d'alignements (« méd ») visant des sommets de montagne et d'autres amers sur terre. Il est facile de retrouver un point en mer au moyen de tels alignements. La connaissance des bons alignements est estimée très précieuse par le pêcheur norvégien, et il la garde jalousement.

Les bancs et lieux de pêche portent des noms individuels. La linguistique permet d'établir que certains de ces noms sont très anciens; ils se réfèrent tantôt à un point de repère situé dans leur alignement, tantôt font allusion à la nature du fond de l'endroit, ou bien encore indiquent le genre de poisson qui fréquente les

lieux. Mais souvent aussi ces noms indiquent l'appartenance des lieux à quelque hameau, ou encore désignent le premier pêcheur qui les a repérés, et qui, de ce fait, était considéré comme ayant le droit exclusif d'y pêcher. Il existe enfin des noms tels que « korga » (bourriche) ou « buda » (boutique), dénotant que le lieu de pêche est, pour son possesseur, tel un panier à provision ou son garde-manger.

Les dispositions juridiques régissant la portion de mer exploitée par la pêche côtière norvégienne

40. Le droit en vigueur sur les lieux de pêche avait été en grande partie créé par la coutume, et sa genèse échappe de ce fait à nos investigations. Mais une législation s'imposait également, notamment pour la réglementation des grandes pêches saisonnières, alors que de grands rassemblements d'hommes, venant de districts divers le long de la côte, se pressaient sur les mêmes bancs. Il fallut alors légiférer¹ sur le repos hebdomadaire, sur les limitations d'emploi de nouveaux engins de pêche, sur l'interdiction de certains autres, etc.

Le *Finnmark* constituait une unité administrative avec, comme chef-lieu, la forteresse de Vardöhus (fondée vers 1300) sur l'île de Vardö (carte britannique n° 2, au sud-ouest des chiffres bleus 3, 4, 5). Sa limite occidentale était la même que de nos jours (carte britannique n° 5, entre les chiffres rouges 44 et 45. La limite, en quittant terre, passe sur l'îlot de Brynnilen). De 1729 à 1789, le commerce finnmarkien était monopolisé par une compagnie de commerce qui avait son siège à Copenhague, résidence du Roi.

Le *Nordland* (ex-Hålogaland) se composait au xvi^{me} siècle d'une série de fiefs (Helgeland, Salta, Lofoten, Vesterålen, Senja, Troms) qui, en 1604, furent réunis en gouvernement administratif, avec Bodögård, près de Bodö, comme siège. En 1789, les deux bailliages les plus septentrionaux, à savoir Senja et Troms (depuis Andfjorden sur la carte britannique n° 6, entre les chiffres bleus 28 et 27, et jusqu'à Brynnilen déjà nommé), furent attribués au Finnmark. Mais en 1866, ces deux bailliages furent soustraits à ce dernier pour former le département du Troms, avec Tromsø pour chef-lieu.

41. La ligne à main était le premier engin pour la pêche de la morue. Cet engin était utilisé déjà à l'âge paléolithique, et il s'emploie encore de nos jours. Les trains de lignes et de filets sont certes plus efficaces, mais plus coûteux aussi. À leur apparition, tous les pêcheurs n'avaient pas les moyens de les acheter. L'introduction

¹ Il faut noter que le pouvoir législatif appartenait au Roi depuis le moyen âge et, à partir de 1814, au Storting. Primitivement, la Cour de justice, appelée « Lagting », avait aussi une certaine compétence législative, ainsi d'ailleurs que le commandant régional du Roi, la plus haute autorité administrative en dehors du pouvoir central. Avant 1660, ce commandant était dénommé « gouverneur », après 1660, « préfet » (« amtmann », de nos jours « fylkesmann »).

de ces nouveaux engins souleva beaucoup de disputes à partir de 1600.

D'après la tradition, la Cour de justice de Steigen (pour le Nordland et le Finnmark) aurait, à une date inconnue entre 1604 et 1618, autorisé certaines personnes à utiliser les trains de lignes, mais seulement sur les lieux de pêche leur appartenant. En 1627, les pêcheurs de Lofoten (cartes britanniques nos 7 et 8) furent autorisés à utiliser les trains de lignes dans les eaux attenants à leurs propriétés privées. Par contre, ces engins restaient interdits sur les lieux de pêche communs. Il faut sans doute entendre par cette dernière expression les lieux de pêche réservés aux pêcheurs partant du même port d'attache, et les lieux qui étaient la copropriété de plusieurs cantons.

En 1631, il fut interdit d'utiliser les trains de lignes dans la juridiction de Vågan, aux Lofoten (carte britannique n° 7, sur le bord sud-est de l'île de Östvägöy), et de même sur la face atlantique de l'île de Senja (carte britannique n° 6, entre Andfjorden et Malangen, du chiffre bleu 26 au chiffre bleu 27). En 1642 et 1643, la population présenta à la Cour de justice de Steigen une supplique, sollicitant l'interdiction de la pêche aux trains de lignes, jugée nuisible. Par jugement, cette cour arrêta en 1643 que la pêche aux trains de lignes devait être interdite dans le Nordland entier, et en particulier aux Lofoten. Par la même occasion, il fut décidé d'interdire la pêche le dimanche. Tous les pêcheurs devaient être rentrés au port le samedi à 15 heures. Cette sentence de la Cour fut confirmée par le Roi dans l'ordonnance du 15 janvier 1644, prévoyant que toute infraction à cette décision de la Cour de justice devait être punie.

Par ordonnance du 12 juillet 1660, le Roi interdit aux pêcheurs du Nordland de demeurer sur les lieux de pêche pendant la nuit. L'ordonnance royale du 5 février 1685, article 16, interdit la pêche de la leiche sur les lieux de pêche d'usage commun et sur les frayères pendant la pêche de la morue, c'est-à-dire du 14 janvier au 25 mars chaque année.

En 1692, la population des Lofoten, réunie en session judiciaire, vota que personne ne devait utiliser les trains de lignes avant le 25 mars, ni en faire usage sur les lieux de pêche et de ponte. Le préfet donna son approbation le 30 janvier 1696.

Le filet pour la pêche de la morue, autre nouvel engin, fut interdit par le préfet le 24 juillet 1753.

Dans le Nordland, sur les lieux de pêche qui étaient de propriété commune, on ne devait se servir que de la ligne à main. Mais dans les fjords intérieurs et dans les chenaux — où personne ne pêchait par droit de communauté —, il était loisible aux résidents de pêcher avec n'importe quel engin tant que cela ne portait préjudice à personne.

En 1770, la population d'Andenes et de Vesterålen demanda au Roi l'autorisation de pêcher la morue au moyen de filets. Le préfet avait interdit leur emploi sur les lieux de pêche d'usage

commun. Les pétitionnaires soutinrent que les filets étaient posés sur des profondeurs de 100 brasses et plus, et que, de ce fait, personne ne pouvait savoir réellement que le train de filets détériorât les fonds de pêche. L'interdiction en question n'englobait pas la haute mer, et tout pêcheur pouvait utiliser l'engin de sa convenance dans les eaux attenant à sa propriété foncière.

Dans un arrêté du 29 janvier 1772, le préfet reprit la plupart des dispositions alors en vigueur, mais l'emploi des lignes fut autorisé dans la partie occidentale des Lofoten chaque année après le 12 mars.

Une ordonnance royale du 1^{er} février 1786 apporta une nouvelle réglementation de la pêche. Dans le bailliage des Lofoten, depuis Röst (carte britannique n° 8, l'archipel entre le chiffre bleu 41 et le chiffre bleu 45) et en suivant la rive septentrionale du Vestfjord, l'autorisation fut donnée d'utiliser les lignes après le 4 mars de chaque année, et, par endroits, même le filet. Diverses dispositions concernaient la police des lieux de pêche. Chaque port de pêche devait avoir ses gardiens de pêche, l'un choisi parmi les résidents et les autres parmi les pêcheurs de passage. Ils devaient notamment indiquer à chaque pêcheur le lieu de pêche qu'il était autorisé à utiliser pour ses trains de lignes ou de filets. On présumait donc que chaque port de pêche disposait d'une portion de mer, qui devait être répartie en parcelles assignées aux divers pêcheurs.

Les bancs de pêche une fois répartis ainsi entre les ports de pêche et entre les pêcheurs, le besoin se fit sentir de délimiter de façon précise les portions de mer attenant aux différents ports de pêche. On trouvera à l'annexe 7 un exemple d'une telle opération administrative de démarcation. Il s'agit des limites tracées entre les fermes du Nesland et le port de pêche du Nussfjord, dans le Vestfjord (carte britannique n° 8, près de long. 13° 20' E. Gr., lat. 68° 1' N.).

Le Gouvernement tenait fermement à ce que les étrangers ne fussent pas admis à pêcher sur « les fonds de pêche norvégiens », même pas avec le consentement du bailli. Le ministère du Commerce et de l'Économie générale à Copenhague, dont relevait le service de la pêche, envoya en date du 25 août 1792 des instructions au préfet du Nordland stipulant qu'aucun fonctionnaire de l'administration locale ne devait donner un tel consentement. Cette lettre est reproduite à l'annexe 8.

Pour les îles Lofoten, l'ordonnance du 1^{er} février 1786 fut remplacée par la loi du 1^{er} juillet 1816, qui est fondée sur le même système. L'emploi des trains de lignes devint alors libre, quitte au pêcheur à se porter sur la portion de mer désignée pour cette pêche, et à s'en tenir à l'endroit qui lui était assigné pour ses traînées.

Pour les trains de filets, il y eut des règles analogues, à ceci près que les filets ne devaient pas être mis à l'eau avant que les

bancs de poissons ne remontassent de la mer. Il incombait aux gardiens d'en indiquer le moment chaque année.

Toujours selon la loi, les gardiens devaient tracer les lignes de démarcation entre les portions de mer appartenant aux différents ports. En fait, cette tâche fut confiée aux tribunaux. Les gardiens, eux, statuaient sur la distribution des parcelles de mer entre les trains individuels de lignes ou de filets, suivant les disponibilités. Pour chaque embarcation de lignes, la largeur de la parcelle ne devait pas dépasser 25 brasses, ou 20 brasses pour les embarcations opérant au filet. De la sorte, tous les engins étaient disposés parallèlement dans l'eau, et le risque d'enchevêtrement était réduit au minimum. Celui qui était propriétaire d'une cabane de pêcheur dans le port avait un droit de priorité. Les gardiens se voyaient attribuer les parcelles contiguës aux limites de la portion de mer assignée à leur port.

La loi suivante sur la pêche de la morue au Nordland et au Troms porte la date du 23 mai 1857. Elle s'inspire d'un autre système que l'appartenance des portions de mer aux différents ports de pêche. Cette loi consacra le principe de la liberté de la pêche pour tous les habitants du pays. C'est pourquoi elle est essentiellement une loi d'organisation de la police de la pêche.

Les lois subséquentes sur la pêche dans ces régions gardent le même caractère. Mais la possibilité reste toujours ouverte de procéder au partage de la mer entre les ports, et entre les différents engins, et de tels partages se sont maintes fois révélés nécessaires.

42. Pour le *Finnmark*, les dispositions législatives sur la pêche semblent moins nombreuses que pour le Nordland. Au Finnmark, il y avait droit exclusif de pêche pour les résidents de la région ainsi que pour les résidents du département du Nordland (et pour les employés des compagnies de commerce). Les pêcheurs originaires du Nordland devaient cependant se tenir sur les îles éloignées du littoral, et ne pas pêcher ni poser leurs filets là où les résidents opéraient avec leurs trains de lignes (Ræstad : *op. cit.*, p. 338. Ordonnance du 10 décembre 1698, art. 7 ; ordonnance du 25 avril 1702, art. 24, et ordonnance du 20 août 1778, art. 32 ; annexe 9 ; voir aussi *infra* au paragraphe 53).

Le document reproduit à l'annexe 10 donne une idée des règles pour l'emploi des trains de lignes. Il s'agissait en l'espèce du préfet du Finnmark, la plus haute autorité du département, qui désirait exploiter pour son compte personnel deux trains de lignes dans le Varangerfjord, à proximité du port de Skattör, emplacement de la ville actuelle de Vadsö (carte britannique n° 2). A cette fin, il dut pourtant demander au sub-délégué du bailli à Vadsö de faire une expertise, assisté de trois taxateurs judiciaires. Le document explique ensuite comment les experts commencèrent par vérifier s'il y avait assez de parcelles de mer pour tous les armateurs et pêcheurs à Skattör, puis s'il y avait en outre de la place pour les deux trains de lignes appartenant au préfet. Le comité d'experts choisit ensuite

deux parcelles à cet effet, et désigna, enfin, les amers y relatifs. La procédure déclenchée par cette demande montre combien on serait mal venu de qualifier le Varangerfjord de « mer libre » :

Le lotissement de la mer opéré en faveur des pêcheurs aux trains de ligne du Finnmark fait l'objet d'une série de documents subséquents, tels que, par exemple, une lettre du 11 décembre 1813, adressée au ministre d'État Rosenkrantz par H. H. Gunnerus, ancien commissaire auditeur à la forteresse de Vardöhus (Ræstad : *Kongens Strømme*, p. 338 ; voir aussi *infra*, paragraphe 52, alinéa 5). Dans l'arrêté préfectoral du 7 février 1818 réglementant la pêche au filet dans le Varangerfjord, on lit entre autres : « Il n'est permis à personne de mettre à l'eau ses filets sur les parcelles d'usage commun assignées aux trains de lignes, mais en toute circonstance plus au large. » Encore dans la dernière décade du XIX^{me} siècle, la ville de Vadsö aurait compté, parmi ses habitants, des pêcheurs qui s'estimaient propriétaires des parcelles où ils mettaient leurs trains de lignes, et ce droit de propriété fut respecté par les autres résidents du lieu.

Pour illustrer les conditions juridiques, il convient de faire état d'un document du 19 septembre 1786 (annexe 11). J. B. Schjelderup, originaire du Nordland, avait demandé au préfet du Finnmark s'il était permis d'utiliser la senne pour pêcher le colin près de Brynnilen ou de Svartskjær (carte britannique n° 5, au sud-est de la ligne passant entre les chiffres rouges 44 et 45). La réponse fut que les habitants du Finnmark étaient autorisés à utiliser la senne pour cette pêche sur les lieux de pêche où ils pêchaient à la journée. Or, Brynnilen et Svartskjær faisaient partie des lieux de pêche utilisés à la journée par l'officier de police rurale Urbanus Mogensen. De ce fait, un Nordlandais ne pouvait être autorisé à y pêcher.

En ce qui concerne la portion de mer à l'ouest de l'île de Sörøy (carte britannique n° 5, entre les chiffres bleus 20 et 21), il est intéressant de mentionner les règles promulguées par le préfet du Finnmark le 8 novembre 1793 (annexe 12), pour la pêche de la morue au filet au large de Breivik. Il en ressort que la pêche au filet fut réglementée à partir d'un alignement, mais sans autre limite extérieure que celle apportée par la profondeur de la mer à la pêche au filet.

Le 4 juin 1822, le préfet du Finnmark approuva de nouvelles règles pour la pêche près de Breivik. Celles-ci furent formulées par les pêcheurs eux-mêmes. Il fut arrêté qu'avant le 25 mars les filets ne devaient pas être utilisés en deçà d'un alignement convenu. Les pêcheurs avaient l'obligation de relever leurs filets dans la matinée et de rentrer au port préparer leurs filets, puis de sortir sur un signal donné pour les mettre à l'eau, et cela tous à la fois, afin qu'aucun ne mouillât ses filets sur ceux déjà posés par un autre. Il ne pouvait être dérogé à cette règle que quand les filets « au début de la pêche sont utilisés loin dans la mer, en cas de mauvais temps empêchant les pêcheurs de rentrer les filets au port ».

La loi du 13 septembre 1830 concernant la pêche au Finnmark prescrit des dispositions pour la police de la pêche, pour la délimitation des portions de mer contiguë aux différents ports, et pour l'assignation de parcelles aux pêcheurs (aux trains de lignes et de filets). Cette loi a été remplacée depuis par d'autres.

43. Ce n'est pas seulement en Norvège du Nord que les paysans pêcheurs considéraient les lieux de pêche comme appartenant à des individus ou à des collectivités locales. Il en a été ainsi jusqu'à nos jours, par exemple sur la côte du Sunnmøre et de Sogn et Fjordane. Voir ainsi *The Principal Facts* (annexe 3), pages 24 et suiv., avec fig. 10, et pages 40 et suiv., avec fig. 17.

44. Les lignes de démarcation résultant des décrets royaux du 16 octobre 1869 (pour le Sunnmøre), du 9 septembre 1889 (pour le Romsdal et le Nordmøre) et du 12 juillet 1935 (pour la Norvège du Nord) ont pour conséquence qu'un grand nombre de lieux de pêche qui — de toute ancienneté et de façon incontestée — ont relevé de la pêche côtière norvégienne et ont été soumis à la juridiction norvégienne, se trouvent en dehors de la limite de pêche ainsi fixée.

Chapitre III

LES RÈGLES JURIDIQUES NORVÉGIENNES, CONCERNANT LA MER TERRITORIALE, EN VIGUEUR DEPUIS 1812 JUSQU'À VERS 1906, ET L'ATTITUDE ADOPTÉE À L'ÉGARD DE CELLES-CI PAR LES ÉTATS ÉTRANGERS

Le décret royal du 22 février 1812, et ses précédents

45. La stipulation fondamentale concernant la mer territoriale dans le droit norvégien en vigueur est le décret royal du 22 février 1812; ainsi libellé :

« Nous voulons faire établir comme règle dans tous les cas où il est question de déterminer la limite de Notre souveraineté territoriale en mer, que cette limite doit être comptée jusqu'à la distance d'une lieue de mer ordinaire de l'île ou de l'îlot le plus éloigné de la terre qui n'est pas recouvert par la mer ; de quoi toutes les autorités compétentes devront être instruites par voie de rescrit. »

La traduction de ce texte dans la requête introductive d'instance, page 9, note 1, n'est pas exacte, notamment parce que le terme « sjömil » a été traduit en français par « lieue nautique ordinaire », et en anglais par « nautical mile ». La traduction de M^e Nansen, reproduite dans le Mémoire britannique (annexe n^o 9, p. 163, alinéa 3) n'est pas exacte non plus. La traduction française qui prête le moins à équivoque est celle donnée ci-dessus, et en anglais celle utilisée par Meyer, p. 507, où « sjömil » est rendu par « sea league ».

Par lettre patente de chancellerie du 25 février 1812, le décret royal du 22 février fut notifié « à tous les préfets régionaux et à tous les préfets dont les circonscriptions sont limitrophes de la mer, à toutes les Cours des prises de Danemark et de Norvège, et à la Cour supérieure de l'Amirauté royale ». Le décret fut communiqué « pour information » avec la note : « Mais sans en rien publier par voie d'imprimé. » Les échelons supérieurs de la magistrature devaient en informer les tribunaux d'instruction de leurs circonscriptions (Meyer, p. 507).

46. Le décret royal du 22 février est la dernière d'une série de dispositions que le Roi de Danemark et Norvège fit établir à l'occasion des grandes guerres maritimes à partir de 1690 environ, et qui interdisaient aux belligérants de faire des captures en deçà d'une certaine zone le long des côtes des deux monarchies réunies. Ces dispositions sont analysées dans le *Rapport 1912*, pages 14-16. Elles sont examinées dans Ræstad : *Kongens Strømme*, pages 329 et suiv., et par Meyer, pages 492 et suiv. Voir aussi *supra*, paragraphe 37.

Pendant la première partie de cette période, la limite de la zone interdite fut déterminée, par exemple dans le décret royal du 13 juin 1691, par le rayon visuel, en l'espèce à « 4 à 5 lieues » à compter des rochers les plus éloignés de la côte (annexe 6, n° 2). En 1744 encore, la distance de 4 lieues figurait dans une instruction émanant de l'amirauté (annexe 6, n° 3). La lieue dont il est question ici est la vieille lieue norvégienne d'un dixième de degré.

Mais en 1745, la distance d'une lieue fut indiquée. La première prescription portant cette limite est le rescrit du 18 juin 1745, adressé aux commandants régionaux de Norvège, et interdisant aux corsaires étrangers de capturer quelque navire que ce soit, à moins d'une lieue des côtes norvégiennes et des hauts-fonds et écueils situés au large de celles-ci, et qui sont à considérer comme en faisant partie (annexe 6, n° 4). Le rescrit ordonne que les consuls étrangers en soient avisés.

Puis suivent les rescrits du 7 mai 1756, du 23 février 1759, du 20 avril 1759 et du 10 novembre 1779, où la limite d'une lieue revient régulièrement. On trouvera l'analyse de ces dispositions en traduction française dans le *Rapport 1912*, pages 15-16. Un doute ayant été soulevé en 1758 sur la question de savoir si la lieue désignait la lieue allemande (correspondant à quatre milles marins) ou la vieille lieue norvégienne (correspondant à six milles marins), le rescrit du 23 février 1759 décréta que c'était la lieue de mer ordinaire — d'un quinzième de degré — qu'il fallait entendre par la lieue mentionnée dans le rescrit du 7 mai 1756. Cette disposition fut reprise dans le rescrit du 10 novembre 1779.

47. Le décret royal du 22 février 1812 fut provoqué par une question que posa le préfet régional de Christiansand à l'occasion d'une capture faite par un corsaire français sur la côte norvégienne du Skagerak, près de Grimstad : la souveraineté territoriale devait-

elle être comptée à partir de la terre ferme, ou à partir des rochers les plus éloignés ? (Ræstad : *Kongens Strømme*, pp. 342 et ss., et Meyer, pp. 506 et ss.)

La réponse donnée par le décret royal fut que la limite devait être comptée « de l'île ou de l'îlot le plus éloigné de la terre, qui n'est pas recouvert par la mer ».

48. L'intérêt que présente le décret royal du 22 février 1812 est en premier lieu de fixer de nouveau la largeur de la zone maritime norvégienne à une lieue de mer (c'est-à-dire à une lieue d'un quinzième de degré). Cette mesure, qui marque une réduction de la largeur antérieurement revendiquée par la Norvège, avait déjà été adoptée par une série de stipulations à partir de 1745, comme établi au paragraphe 46 ci-dessus. La limite norvégienne d'une lieue de mer (ou de 4 milles marins) est donc plus ancienne que la limite de trois milles marins dans aucun des États qui actuellement préconisent cette dernière règle¹.

L'intérêt du décret royal du 22 février 1812 réside en second lieu dans le fait qu'il pose un principe relatif à la ligne de base : *les points de départ servant au mode norvégien de détermination sont les îles et îlots les plus éloignés qui ne sont pas recouverts par la mer. Ceci concorde avec la conception juridique traditionnelle en Norvège, suivant laquelle l'alignement de l'archipel côtier (le « skjærgård ») est considéré comme formant la ligne de côte et suivant laquelle les eaux entre les îles et rochers, en deçà de ces formations terrestres, sont considérées comme norvégiennes.*

49. Les données historiques de l'époque, ainsi que la voie suivie pour la préparation du décret et pour sa transmission, montrent que le décret royal du 22 février 1812 avait pour seul objet immédiat de déterminer la limite territoriale pour des fins de neutralité. C'est uniquement pour cette fin que se fit sentir alors le besoin urgent d'établir une distance définie à partir du territoire terrestre pour délimiter le territoire maritime, et ceci pour la Norvège du Sud seulement.

Quant à la pêche, la population de la côte continuait de la pratiquer le long du rivage et sur les bancs hauturiers, sans intrusion d'aucun étranger. Dans un seul secteur de la côte avaient surgi quelques heurts d'intérêts avec des pêcheurs étrangers, à savoir dans le Finnmark oriental, avec les pêcheurs russes. Et là, la conception traditionnelle norvégienne, suivant laquelle la population côtière avait le droit exclusif de pêche sur la côte de Norvège, fut confirmée et reconnue par la Puissance étrangère en question. Cette reconnaissance s'effectua dans des conditions établissant assez clairement que les droits de la Norvège pour ce qui est de la pêche n'étaient pas considérés comme réduits à la limite d'une lieue.

¹ La différence dans le calcul des distances vient de ce que les mesures marines varient d'un pays à l'autre. La lieue maritime en Angleterre et en France était de 3 milles marins, alors que la lieue maritime allemande, suédoise, danoise et norvégienne était de 4 milles marins.

La pêche pratiquée par les Russes sur la côte du Finnmark oriental

50. Comme il ressort de l'ouvrage de Ræstad: *Kongens Strømme*, pages 336 et suiv., les Russes avaient, vers 1740, commencé de pratiquer la pêche sur les côtes du Finnmark oriental, à une distance du rivage d'une, deux et trois lieues norvégiennes (de six milles marins chacune). A ce propos, le préfet, Rasmus Kjeldsen, s'adressa au Roi par une lettre du 28 octobre 1746 (annexe 13, n° 1). Il y relate que, l'été 1743, il avait trouvé à Vardö quatorze navires de pêche russes, dont l'équipage salait le poisson capturé dans la mer au large de Vardö. Le préfet fit convoquer devant lui les patrons de pêche russes, et leur représenta qu'« ils étaient pleinement conscients du fait que les lieux et les eaux où ils pêchaient, incontestablement et exclusivement appartenaient à Sa Majesté le Roi de Danemark et de Norvège, mon très gracieux maître et seigneur. Ils auraient donc dû, non seulement demander l'autorisation de faire cette pêche avant de l'entreprendre, mais ils auraient également dû offrir une redevance convenable.... Ils reconnurent avec force remerciements qu'ils avaient jusque-là joui sans entrave de la grâce de pratiquer la pêche dans les eaux royales norvégiennes, et ils s'avouèrent obligés d'acquitter quelque redevance Et en plus ils sollicitèrent la permission de continuer d'y faire la pêche, vu qu'ils avaient l'intention de se comporter toujours de manière à ce que les habitants du pays n'auraient jamais à se plaindre à leur sujet. Ensuite il fut convenu entre eux et moi qu'ils payeraient pour la pêche de cette année 48 skillings danois par embarcation à rames à leur disposition, dont il y avait 61. De plus, ils ne devraient jamais s'approcher, avec leur train de pêche, à une distance inférieure à une lieue du rivage, ni d'aucune autre manière porter le moindre préjudice ou dommage aux habitants du pays. Pour le reste, j'allais présenter en dû lieu leur demande de continuer cette pêche. »

Après avoir exposé qu'il avait fait payer la redevance par les Russes non seulement en 1743, mais aussi en 1745 et 1746, le préfet déclare: « J'ai ainsi, selon mon devoir de fidèle serviteur du Roi, amené les Russes en question à reconnaître la *domination illimitée (absolutum dominium)* de Votre Majesté royale sur la mer au large de ce pays, et de plus cherché à sauvegarder les habitants de ce pays contre toute intrusion dans leurs moyens d'existence. » Il conclut en sollicitant la décision du Roi en l'occurrence.

Le Roi, par un rescrit du 10 février 1747 (annexe 13, n° 2), marqua son approbation de l'initiative du préfet.

Comme le souligne Ræstad, il ressort à la fois de l'exposé du préfet et d'innombrables déclarations ultérieures qu'il ne fallait pas en tirer la conclusion que la domination du Roi de Norvège sur la mer s'étendait seulement à une lieue du rivage¹ et pas au

¹ La lieue dont il est question ici était la vieille lieue norvégienne (six milles marins), nommée lieue finmarkienne dans le nord de la Norvège (Meyer, p. 500, note 1.)

delà. *Au contraire, la pêche que les Russes furent autorisés à pratiquer au delà de la limite d'une lieue est qualifiée de pêche pratiquée dans les eaux du Roi, et ce fut à cause de cette pêche au delà de la limite d'une lieue qu'ils consentirent à payer la redevance imposée.*

51. En 1747, le Gouvernement dano-norvégien, par l'entremise de son ministre à Saint-Pétersbourg, se plaignit de ce que les pêcheurs russes, en dépit de l'autorisation à eux accordée de pêcher chaque année au nord et à l'est de Vardö, et en dépit de l'engagement de leur part de ne pas pêcher à moins d'une lieue du rivage, avaient commencé de pénétrer avec leurs bateaux dans les eaux et baies finnmarkiennes, où — entre autres — ils se livraient à la pêche tout près du littoral et sur les meilleurs lieux de pêche, au préjudice des habitants :

Le Gouvernement russe ordonna alors au gouverneur d'Arkhangelsk de prescrire très sérieusement aux pêcheurs de ne pas se risquer à fréquenter les côtes norvégiennes là où ils n'y avaient pas été autorisés. Dans l'ordre au gouverneur, du 31 mars 1747 (annexe 13, n° 3), le Gouvernement russe se réfère expressément à l'autorisation accordée aux pêcheurs russes de pratiquer la pêche à plus d'une lieue de la côte.

En 1748, le Gouvernement dano-norvégien fit une nouvelle représentation et, comme il ressort de la lettre du 5 novembre 1748 du ministre dano-norvégien à Saint-Pétersbourg (annexe 13, n° 4), le chancelier russe y répondit en exprimant « le regret que Sa Majesté impériale en aurait, et que le redressement total en serait fait incessamment à l'entière satisfaction de Votre Majesté ».

Comme il y eut également plus tard des plaintes norvégiennes relatives à des empiétements russes au Finnmark, le Gouvernement russe fit savoir dans une note du 19 mai 1761 adressée au ministre danois à Saint-Pétersbourg (annexe 13, n° 5) qu'on venait d'interdire aux sujets russes de se rendre en territoire norvégien. Le Gouvernement russe fit en même temps observer que les sujets impériaux qui s'étaient livrés à la pêche dans les eaux norvégiennes, y avaient été autorisés par les pouvoirs publics en Norvège contre paiement d'une redevance.

Par son attitude à l'égard de ces réclamations, le Gouvernement russe a, par conséquent, formellement reconnu que la pêche pratiquée par les Russes à plus d'une lieue (six milles marins) des rivages du Finnmark oriental, était conditionnée par l'autorisation du Roi de Norvège, et que cette autorisation pouvait être soumise au paiement d'une redevance.

Le Gouvernement norvégien, de son côté, avertit les ressortissants norvégiens se livrant à la pêche et à la chasse de cétacés d'avoir à se conformer aux prescriptions russes (proclamation du 23 avril 1885, annexe 13, n° 6).

52. Comme indiqué par Ræstad, *op. cit.*, pages 337-338, les autorités du Finnmark à partir de 1761 raidirent leur attitude à l'égard des pêcheurs russes. On agit sur la présomption que le

Gouvernement russe, en 1761, avait fait interdire toute pêche russe sur les côtes finnmarkiennes.

Dans une lettre du 23 novembre 1767 au ministre de Russie à Copenhague (annexe 13, n° 7), le Gouvernement dano-norvégien alléguait que, pendant le règne de l'Impératrice Élisabeth, la pêche était interdite aux Russes sur la côte finnmarkienne. Pendant longtemps, ces derniers avaient observé scrupuleusement cette interdiction, mais à cette époque-là, ils avaient commencé de réapparaître dans les parages du Finnmark, non sans causer un préjudice sensible aux sujets du Roi.

La lettre patente de chancellerie du 1^{er} juin 1771, adressée au préfet du Finnmark (annexe 13, n° 8), stipula qu'il était interdit aux habitants de loger aucun des Russes venant pêcher dans la région, et que le préfet devait signaler à l'attention des Russes les conséquences de leur conduite injuste, et contraire à la défense édictée.

Ni le traité de commerce entre le Danemark-Norvège et la Russie du 19 octobre 1782, ni le traité conclu avec la Russie le 10 février 1817 ne contenaient de disposition pouvant autoriser les Russes à pratiquer la pêche. Dans une déclaration additionnelle au traité du 19 octobre 1782, il fut expressément convenu que les Russes ne pouvaient débarquer au Finnmark que dans le cas de force majeure. Les articles III et IV du traité du 19 octobre 1782, ainsi que la déclaration additionnelle, sont reproduits dans l'annexe 13, n° 9.

On peut également renvoyer au renseignement donné par Ræstad (*op. cit.*, p. 338), portant que l'ancien commissaire auditeur du ressort de Vardöhus, H. H. Gunnerus, dans une lettre du 11 décembre 1813 adressée au ministre d'État Rosenkrantz (*supra*, paragraphe 42, alinéa 3), proposa « d'interdire aux Russes non seulement de pêcher à moins d'une franche lieue norvégienne de la terre ferme ou des îles, mais également de pêcher là où se trouvaient les dispositifs de lignes des habitants, ou sur les bancs utilisés par ceux-ci, sans prendre en considération si la distance était de une ou de dix lieues ».

Pour ce qui est de ces faits, voir Ræstad, *op. cit.*, et le *Rapport 1912*, pages 16-18. Au paragraphe 54 ci-dessous, nous reviendrons à une déclaration qui se trouve à la page 18 de ce dernier document.

53. Il est intéressant de noter que la pêche le long de la côte du Finnmark était également interdite aux habitants des autres provinces norvégiennes. Voir, à ce sujet, *supra*, paragraphe 42 et annexe 9.

54. Dans le *Rapport 1912*, page 18, il est écrit à propos du rescrit du 10 février 1747 :

« Quel que fût l'objet du rescrit, toujours est-il qu'on vit se développer la pratique juridique que la redevance était acquittée pour le séjour à terre, et que la pêche en dehors de la distance d'une lieue (un « mil ») était considérée comme pêche en mer libre. La lettre patente de chancellerie de 1812 stipula que la limite d'une

lieue serait appliquée dans tous les cas, et l'article 40 de la loi du 13 septembre 1830 établit expressément que le paiement de la redevance est une des conditions auxquelles il sera permis aux Russes de séjourner à terre pendant « la pêche qu'ils sont autorisés à exercer à la distance d'une lieue (un « mil ») du littoral ». »

Cette affirmation se révèle quelque peu inexacte depuis les recherches entreprises par le Dr Ræstad, et dont les résultats n'étaient pas encore accessibles au moment où la Commission de la frontière des eaux territoriales de 1911 déposa son rapport.

Comme il vient d'être prouvé, le décret royal du 22 février 1812 ne visait que les cas de neutralité. Il n'apportait aucune modification aux dispositions prises par le rescrit du 10 février 1747 au sujet de la pêche pratiquée par les Russes sur la côte finmarkienne.

Mais en 1830, le rescrit du 10 février 1747 fut remplacé par la loi du 13 septembre 1830, article 40, concernant les pêches au Finnmark, et dont on trouve une traduction à l'annexe 13, n° 10. Dans cette loi, il fut de nouveau établi que les Russes ne pouvaient pratiquer la pêche qu'à plus d'une lieue du rivage.

Dans le traité de commerce, de navigation et d'amitié du 8 mai 1838 entre la Norvège et la Suède d'une part, et la Russie de l'autre, l'article additionnel par. IX renvoie à la loi du 13 septembre 1830, article 40 (annexe 13, n° 11). La loi du 3 août 1897 concernant les pêches maritimes du Finnmark, dans son article 48 (annexe 13, n° 12), laisse entendre que l'article 40 dans la loi de 1830 reste toujours en vigueur, et cette disposition ne fut abrogée que par la loi du 17 mars 1911, I (annexe 13, n° 13).

55. Au sujet du *contrôle de l'observation* et de *l'application* de la législation sur les pêches le long de la côte finmarkienne, on peut donner les précisions suivantes :

L'application des lois et décrets concernant la pêche a été confiée au cours des âges, soit aux représentants locaux de la force publique, soit à une police civile de la pêche spécialement organisée pour les grandes pêches saisonnières. Là où il est devenu nécessaire de protéger le droit exclusif des pêcheurs norvégiens contre les pêcheurs étrangers, la police a été renforcée par des garde-pêche de la marine.

Ainsi, à partir du milieu du XVIII^{me} siècle, le contrôle de l'activité des pêcheurs russes sur la côte du *Finnmark* était à l'ordinaire assuré par les autorités locales.

Mais au début du XIX^{me} siècle, l'attitude des pêcheurs russes à l'égard de la population du Finnmark se modifia. C'est pourquoi, en 1816-1817 et en 1818, deux goélettes-canonnières furent dépêchées pour « maintenir la souveraineté territoriale du Roi et assurer la police des ports et des eaux ».

Le commandant des navires de police reçut ses instructions détaillées du préfet, autorité suprême de la région. Elles prévoyaient notamment que les pêcheurs russes pouvaient pratiquer la pêche sur la côte contre paiement d'une redevance, mais qu'ils n'étaient

pas autorisés à pêcher aux lignes ou au filet *dans les fjords*, et de plus, qu'ils devaient pêcher à *plus d'une lieue du rivage*.

Après que les navires de la marine eurent assuré le respect des prescriptions pendant les années 1816 à 1818, la situation redevint normale, de sorte que les autorités civiles purent assumer les charges de police sans assistance.

En fait, le décret royal du 22 février 1812 est considéré comme valant aussi pour la pêche

56. Bien que le décret royal du 22 février 1812, comme il a été relevé à plusieurs reprises, eût pour objet immédiat de déterminer la largeur de la zone maritime en cas de neutralité, on en vint, peu à peu, à cause sans doute des termes généraux dans lesquels le décret était rédigé ainsi que de l'ignorance où l'on était des motifs qui l'avaient dicté, à le considérer comme se rapportant à la zone territoriale sous tous les rapports, et donc également aux fins de pêche. Il importe de remarquer que, par suite de cette assimilation, le décret aboutit à *limiter* la zone, où de vieille date la population norvégienne était considérée comme possédant le droit exclusif de pêche.

Il n'est pas possible aujourd'hui d'établir avec certitude à partir de quel moment cette interprétation du décret a prévalu. La population côtière norvégienne continuait, comme par le passé, la pratique ininterrompue de ses pêches. Mais à partir de 1860 au moins, des témoignages attestent que le décret royal du 22 février 1812 était considéré comme applicable aux pêcheurs étrangers. Voir à ce propos la lettre du 31 janvier 1862 adressée au préfet du département de Lister et Mandal par le ministère de l'Intérieur (annexe 14).

Échange de notes en 1868 avec la France, au sujet du Vestfjord

57. En 1868 eut lieu un échange de notes entre le Gouvernement français et le ministre des Affaires étrangères de Suède-Norvège concernant le droit de la Norvège de refuser l'accès du Vestfjord aux pêcheurs étrangers. Cet échange de notes présente un grand intérêt, à la fois parce qu'il démontre le droit séculaire de la Norvège sur le Vestfjord (droit qu'il faut considérer comme reconnu par le Gouvernement français dans les notes échangées), et parce que le ministre des Affaires étrangères suédo-norvégien y fait état des conditions particulières qui entrent en considération quand il s'agit de délimiter le territoire maritime norvégien pour d'autres portions de la côte.

Dans une note du 6 juin 1868 (annexe 15, n° 1), le ministre de France à Stockholm fit, au nom de son Gouvernement, une représentation motivée par le fait que les autorités locales norvégiennes avaient signifié au bateau de pêche français *Les Quatre-Frères* que le Vestfjord faisait partie du territoire maritime norvégien où seuls les habitants du pays avaient le droit de pêcher.

Le ministre suédo-norvégien des Affaires étrangères répondit au ministre de France à Stockholm par une note du 7 novembre 1868 (annexe 15, n° 2). Cet échange de notes est analysé dans le *Rapport 1912*, pages 97 à 99.

On y voit comment la note du ministre suédo-norvégien souligne les raisons pour lesquelles le Vestfjord doit être considéré comme eaux intérieures norvégiennes où les étrangers sont exclus du droit de pêche. Les raisons invoquées peuvent se ramener aux chefs suivants :

1) La pratique plusieurs fois séculaire qui a consacré le droit exclusif des Norvégiens sur la pêche dans le Vestfjord.

2) *Les Quatre-Frères* est le premier bateau étranger qui ait essayé de contester le monopole des Norvégiens, alors que, depuis des siècles, les nations étrangères envoient leurs bateaux pêcher dans des mers à la fois moins riches en poisson et plus éloignées de leurs propres côtes.

3) La raison pour laquelle aucun autre bateau de pêche étranger ne s'était présenté dans les eaux du Lofoten avant cette date est, sans aucun doute, que ces eaux avaient été considérées comme faisant partie du territoire norvégien.

4) Si, dans les conventions conclues par la France afin de régler les questions souvent difficiles des droits de pêche, il a été permis aux étrangers de pratiquer librement cette industrie à une distance de 3 lieues marines (sans doute par erreur pour 3 milles marins) des côtes, il ne s'ensuit point que le même principe puisse être équitablement appliqué là où la configuration des côtes est toute autre.

5) Il importe de ne pas oublier que cette question est d'une importance vitale pour les habitants de ces contrées, auxquels la pêche fournit leur seul moyen d'existence. Il arrive annuellement plus de 20.000 pêcheurs dans le Vestfjord, et les parties du golfe où la pêche se montre abondante sont déjà tellement encombrées que des demandes ont été adressées au Gouvernement norvégien afin de le persuader de remettre en vigueur l'ancien règlement qui allouait à chaque bateau pêcheur une certaine partie du golfe.

La note conclut en exprimant sa confiance que le Gouvernement français voudra bien donner une « appréciation impartiale des raisons et des circonstances qui rendent impossible au Gouvernement du Roi, mon Auguste Souverain, d'introduire dans l'état des choses existant une modification qui, en créant une concurrence dangereuse, porterait un grand préjudice aux intérêts des nationaux, et violerait un principe justifié par la position géographique de la Norvège et consacré par une tradition de plus de trois siècles ».

Le Gouvernement français n'étant pas revenu sur la question, on peut considérer qu'il a acquiescé au point de vue norvégien. C'est ce qui est formellement reconnu dans les notes françaises du 21 décembre 1869 et du 27 juillet 1870, reproduites à l'annexe 18, nos 1 et 5, et qui seront analysées dans le paragraphe 63 ci-dessous.

A ce propos, il est intéressant de constater que dans sa note du 6 juin 1868, le ministre de France évalua la largeur du Vestfjord à « 15 ou 20 lieues marines d'ouverture ». Cela correspond à 45 ou 60 milles marins, alors que la ligne de base établie par le décret royal du 12 juillet 1935 est de 40,3 milles marins, puisqu'elle va du point 45 Flesjan au point 46 Vestodden sur le plus occidental des îlots Brenholmen près de Myken.

En 1868, la France semble donc avoir admis que le Vestfjord s'étendait au delà de la ligne de base établie en 1935.

Les décrets royaux du 16 octobre 1869 et du 9 septembre 1889

58. Nous passerons maintenant à l'examen des délimitations établies par les décrets royaux du 16 octobre 1869 et du 9 septembre 1889, la première sur la côte du Sunnmøre, la seconde sur celle du Romsdal et du Nordmøre et, par conséquent, toutes deux situées dans la région dénommée à l'époque département du « Romsdal ». La ligne de base de 1889 est tracée en prolongement direct de la ligne de 1869. Ensemble, elles s'étendent de l'île de Svinøy, située à lat. 62° 20.2' N., et long. 5° 16.2' E. Gr. à l'îlot Ytterste Jevleholme, situé à lat. 63° 13.3' N. et long. 7° 32.7' E. Gr. Pour donner une idée du tracé de ces lignes de base, on reproduit à l'annexe 2 les cartes nos 12 et 3. Cette dernière carte met en regard ces lignes de base avec celles établies par le décret royal du 12 juillet 1935. Voir aussi le croquis inséré dans *The Principal Facts* (annexe 3), page 25 et page 41.

59. Le décret royal du 16 octobre 1869 ordonne « qu'une ligne droite tirée à la distance d'une lieue géographique et parallèlement à une ligne droite joignant l'îlot de Storholmen à l'île de Svinøy, soit considérée comme la limite de la zone de mer au large du bailliage de Sunnmøre où la pêche sera réservée exclusivement à la population du pays ».

L'exposé des motifs du décret est reproduit à l'annexe 16. La question est analysée en détail dans le *Rapport 1912*, pages 21-27. Elle fut soulevée à l'occasion d'un certain nombre de plaintes, émanant des pêcheurs de la région intéressée et parvenues, par l'entremise du préfet du Romsdal, au ministère de l'Intérieur ; ces plaintes portaient que « sur les lieux de pêche qui avaient été fréquentés jusque-là exclusivement par des embarcations non pontées d'où l'on pêchait avec des filets et avec des lignes plutôt minces (pêche qui depuis un temps immémorial avait été le principal gagne-pain d'une grande partie des habitants de la côte), étaient venus pendant les dernières années un nombre croissant de bâtiments pontés, des cotres tant suédois que norvégiens, d'où l'on faisait la pêche avec de grosses cordes, ce qui causait aux pêcheurs des bateaux non pontés un dommage considérable ». Une enquête faite par le ministère à ce sujet réunit des renseignements sur la pêche pratiquée depuis des temps immémoriaux par les Norvégiens exclusivement sur les bancs au large de cette côte.

Les renseignements sont réunis et commentés dans l'exposé des motifs, auquel il est renvoyé.

Il est du plus haut intérêt pour la présente affaire que, *selon le raisonnement adopté dans l'exposé des motifs du décret de 1869, celui-ci se présente comme une application de la règle générale posée par le décret royal du 22 février 1812 (lettre patente de chancellerie du 25 février 1812) à la fois en ce qui concerne la largeur de la zone territoriale, une lieue géographique, et en ce qui concerne le point de départ d'où celle-ci doit être comptée, à savoir l'île ou l'îlot le plus éloigné qui n'est pas recouvert par la mer.* Pour les deux questions, l'exposé des motifs se réfère à la lettre patente de chancellerie de 1812, et il est supposé comme une chose allant de soi, et qui n'a donc pas besoin d'une justification particulière, que le territoire maritime est délimité par des lignes tirées parallèlement à des lignes de base droites entre les îles ou îlots les plus éloignés qui ne sont pas recouverts par la mer.

Par la délimitation ainsi faite, le ministère estimait qu'on avait conservé pour les pêcheurs norvégiens « la partie la plus importante de la zone maritime sur laquelle, depuis une époque immémoriale et jusqu'en 1866, ils se sont livrés à la pêche côtière, sans aucune participation de nations étrangères ; et, d'après les renseignements reçus, cette pêche côtière ne peut manquer d'être troublée par les cotres hauturiers, opérant simultanément et dans les mêmes parages ».

Les pêcheurs de la région avaient demandé aux autorités publiques de sauvegarder également leur droit exclusif de pêche sur les bancs situés plus au large, s'appuyant sur la conception que « la pêche de l'autre côté du Stordypet, c'est-à-dire sur le Medbotten, devrait être exclusivement réservée aux pêcheurs norvégiens ». « Pour naturelle que puisse paraître cette façon d'envisager la question et pour raisonnable qu'elle puisse être », dit-on dans l'exposé des motifs, « mon ministère n'ose pas la considérer comme assez justifiée par des principes incontestés de droit international pour qu'on puisse conseiller d'édifier sur cette seule base un principe de droit tendant à interdire, purement et simplement, aux étrangers le droit de pêcher sur une partie de mer ainsi délimitée. Autre chose est qu'on peut trouver l'occasion, en invoquant les considérations générales de droit et les fortes raisons d'équité qui se présentent ici, de faire de la question de participation des étrangers à la pêche dans cette zone (en admettant que cette participation soit une cause de trouble pour la pêche côtière qui y est pratiquée depuis des temps très anciens) l'objet de représentations amicales. »

Plus loin, le ministère se prononce, dans le même exposé des motifs, sur la possibilité de telles démarches :

« Mon ministère croit pouvoir espérer que les représentations qui pourraient éventuellement être faites à cet égard seront accueillies avec bienveillance, étant donné que la perte dont il peut

s'agir pour les pêcheurs étrangers se réduit à celle de la faculté d'utiliser des fonds de pêche situés loin de leurs ports d'attache, et fréquentés jusqu'à présent par les nationaux d'un seul pays, depuis très peu d'années et avec un très petit nombre de bâtiments; alors que, pour la population côtière norvégienne intéressée, il s'agit de rester en possession paisible d'une pêche côtière sur laquelle son existence est basée depuis des siècles. On voudra bien aussi prendre en considération, et précisément en ce qui concerne la participation des Suédois à cette pêche, que, suivant toute probabilité, ceci amènerait aussi d'autres nations à vouloir y participer, ce qui réduirait sans doute le profit de tous, et aurait en tout cas comme résultat pour la population côtière norvégienne que celle-ci verrait diminuer davantage, et peut-être même complètement disparaître, ses chances de bénéficier de la pêche dans ces parages avec les méthodes qu'elle est obligée d'employer. »

La ligne de base Svinøy-Storholmen a 26 milles marins de long. Elle représente, d'après les données hydrographiques de l'époque, la ligne la plus avancée en mer qui peut être considérée comme suivant le dessin général de la côte. Elle supprime, dans toute la mesure du possible, les angles et les changements de direction afin d'obtenir *la limite la plus courte*.

L'île de Svinøy est totalement isolée, éloignée d'un peu plus de cinq milles marins du rocher le plus proche, de 5,3 milles marins de l'île la plus proche et de sept milles du cap Stadt. L'îlot de Storholmen est situé à 5,5 milles marins de l'île la plus proche, avec — entre les deux — quelques roches ne couvrant jamais.

60. Vingt ans plus tard, la délimitation fut poursuivie par le décret royal du 9 septembre 1889. Ce décret ordonne « qu'une ligne tirée parallèlement à une ligne allant de Storholmen à l'îlot extrême des Jevleholme, au large de Grip, en passant par Skråpen (au large de Harøy), Gravskjær (au large d'Ona) et Kalven (le plus éloigné des Orskjærene), et située à une lieue géographique de celle-ci, soit considérée comme la limite de la zone de mer au large du bailliage de Sunnmøre où la pêche sera réservée exclusivement à la population du pays ».

L'exposé des motifs qui est à la base de ce décret est reproduit dans l'annexe 17. La question est analysée dans le *Rapport 1912*, pages 27-29.

Alors que la délimitation de 1869 avait été provoquée par l'apparition de pêcheurs étrangers, c'est le besoin d'une réglementation de police relative aux engins et modes de pêche, etc., employés par les pêcheurs norvégiens, qui suscita le décret de 1889.

La ligne Storholmen-Skråpen a 14,7 milles marins de long, celle de Skråpen-Gravskjær 7, celle de Gravskjær-Kalven 23,6 et celle de Kalven-Ytterste Jevleholme 11,6 milles marins.

61. Après que le décret royal du 16 octobre 1869 eût fixé les lignes de base pour la côte du Sunnmøre, une canonnière fut envoyée sur les lieux en 1870 pour assurer le respect de ces dispositions.

L'article 2 des instructions du commandant en chef était ainsi conçu : « Vous aurez à veiller à ce que la limite déterminée par le décret royal du 16 octobre de cette année pour le territoire maritime du royaume au large de la côte du Sunnmøre soit respectée par les pêcheurs des nations étrangères en ce sens qu'il ne sera permis à aucun d'eux de faire la pêche dans les eaux situées en deçà de cette limite, ni d'y mouiller, sauf en cas de détresse, sur les lieux de pêche où les pêcheurs norvégiens ont mis à l'eau leurs engins. »

« Pour ce qui est de l'éviction des pêcheurs étrangers du territoire maritime norvégien, vous observerez dans l'exécution toute la mansuétude que commandent les circonstances. »

62. Pour faire comprendre l'importance qu'il faut attribuer aux décrets de 1869 et 1889 comme précédents dans la pratique norvégienne, il convient de souligner le point suivant :

La ligne de l'île de Svinøy à l'îlot extrême des Jevleholme, longue de 83 milles marins, suit seulement trois directions successives. La ligne de Svinøy à Storholmen, et de là à Skråpen, faisant en tout 41 milles marins, suit la direction au Nord 44 degrés Est vrai, puis la ligne longue de 7 milles marins, à l'écueil de Gravskjær, suit la direction au N. 50 degrés E., ensuite la ligne de Gravskjær à Kalven, et, de là, à Yterste Jevleholme, faisant en tout 35 milles marins, suit la direction N. 54 degrés E. Cette ligne continue sur une longueur de 83 milles marins, ne change de direction que deux fois, et ces changements ne représentent pas plus de 10 degrés de variation au total.

Les traits caractéristiques de cette ligne continue, qui est comme le prototype de la manière norvégienne de tracer les lignes de base pour la limite de pêche, sont les suivants :

1. aucune liaison entre la largeur des eaux extérieures et la longueur des lignes de base ;

2. aucune longueur maximum convenue pour les sections de la ligne. Ni les décrets ni les exposés des motifs en question ne font la moindre allusion à une limitation de la longueur des lignes de base, que ce soit à 6, 8, 10 ou 12 milles marins. La longueur dépend de la configuration matérielle de la ligne côtière, les lignes suivant la direction générale de la côte ;

3. les points terminaux des lignes sont choisis parmi les écueils les plus éloignés, de façon à éviter la formation alternative d'angles rentrants ou saillants du côté de la terre ferme. Il résulte de ce dernier trait que là où le dessin général de la côte change d'orientation, comme par exemple à Grip ;

4. les lignes de base se suivent selon un angle qui se rapproche le plus possible de 180 degrés.

Échange de notes avec la France au sujet du décret royal du 16 octobre 1869

63. Le décret royal du 16 octobre 1869 suscita un échange de notes avec la France, analysé dans le *Rapport 1912*, pages 99-106. Les notes échangées sont reproduites à l'annexe 18 (la note du ministre de France à Stockholm en date du 21 décembre 1869, au n° 1 ; la note du même en date du 30 décembre 1869, au n° 2 ; la note du ministre suédo-norvégien des Affaires étrangères en date du 3 janvier 1870, au n° 3 ; la note du 8 février 1870 du même, au n° 4, et la note du chargé d'affaires de France à Stockholm en date du 27 juillet, au n° 5).

La note du 8 février 1870 est d'un intérêt particulier pour l'affaire en cours. Elle explique longuement quel est le fondement en fait et en droit du décret de 1869 et renvoie aux stipulations dano-norvégiennes en matière de neutralité depuis le milieu du XVIII^{me} siècle et jusqu'au décret royal du 22 février 1812. La note française ayant fait observer que la distance de l'île de Svinøy à l'îlot de Storholmen dépassait dix milles marins, et que la ligne de base entre ces deux points aurait par conséquent dû prendre la forme d'une ligne brisée, le ministre des Affaires étrangères répondit :

« Malgré l'adoption dans quelques traités de la distance tout à fait arbitraire de dix milles marins, elle ne me paraît pas avoir acquis la force d'une loi internationale. Encore moins elle me paraît fondée dans la nature même des choses, telle baie, selon les diverses formations de la côte et du fond, présentant souvent un tout autre caractère qu'une autre de la même largeur. Il me semble plutôt que ce sont les circonstances locales et l'observation de ce qui est utile et équitable qui devront décider dans des cas spéciaux. La conformation de nos côtes ne ressemble en rien à celle des côtes des autres pays de l'Europe, et cette circonstance seule rend impossible l'adoption d'une règle absolue et d'une application universelle en cette matière.

J'ose soutenir que toutes ces raisons parlent en faveur de la ligne fixée par l'ordonnance du 16 octobre. Une ligne brisée, reliant Svinøy à Storholmen, qui aurait strictement contourné la côte, aurait présenté une limite si entortillée et si peu distincte qu'il aurait été impossible de la surveiller. »

A la note fut jointe une carte où était tracée la ligne brisée et qui, selon le ministre des Affaires étrangères, devait convaincre chacun de l'impossibilité d'appliquer un tel système.

La note souligne encore les points suivants qui sont d'un intérêt plus général pour comprendre les principes appliqués pour la frontière norvégienne de la pêche :

« Il ne s'agit pas ici de faire une délimitation du territoire maritime, où il est à peu près indifférent si la limite est tracée à une distance plus ou moins éloignée de la côte, seulement qu'elle soit bien déterminée, comme par exemple à l'égard de l'espace accordé

en général aux bâtiments de guerre étrangers pour livrer bataille. Il ne s'agit pas non plus, comme dans quelques traités entre la France et l'Angleterre, dans lesquels on s'est fait des concessions réciproques, des limites en dedans desquelles le droit de pêche est réservé aux sujets respectifs des deux pays. Il s'agit ici de sauvegarder une pêche côtière dont l'existence compte des siècles au moins dans l'étendue qui est absolument nécessaire pour la population qu'elle a créée. De pareilles situations, fondées sur des faits historiques, et amenées par la nécessité des circonstances naturelles et locales, me semblent presque pouvoir invoquer le droit des gens à leur appui. Le Gouvernement du Roi n'a pas cependant voulu déroger en cette occasion aux règles appliquées par lui depuis longtemps, et il a fixé la limite de la manière énoncée dans l'ordonnance du 16 octobre. »

En guise de conclusion, la note exprime l'espoir que le Gouvernement impérial français, « éclairé par les explications qui précèdent sur les raisons qui ont motivé cette décision, la trouvera conforme au droit et à l'équité ».

Dans sa réponse du 27 juillet 1870, le Gouvernement français, tout en laissant entendre que sa démarche était dictée par des considérations de principe et par la crainte des conséquences, se montra plein de compréhension pour les conditions particulières à la Norvège. Sur ce dernier point, la réponse française est remarquable et mérite d'être étudiée de près. Elle conclut par la proposition suivante :

« Toute question de principe serait écartée afin d'éviter de poser aucune règle qui pût être invoquée au détriment des pêcheurs de l'un ou de l'autre des deux pays ; nous reconnaitrions, en fait, la délimitation adoptée dans les eaux de l'archipel Sunnmøre, de même que nous avons accepté déjà celle qui concernait le Vestfjord ; et pour prévenir toute difficulté ultérieure, les limites de la mer territoriale, en matière de pêche, sur les autres points de Norvège, seraient dès à présent fixées en fait et indépendamment de toute question de droit, par une exploration commune des côtes confiée à deux officiers de marine compétents. Je m'empresse d'ajouter que, dans la pensée du Gouvernement de l'Empereur, cette mission n'aurait aucun caractère solennel et devrait s'accomplir de manière à n'éveiller aucune susceptibilité étrangère et à ne provoquer aucune demande de participation ; les résultats n'en seraient point consacrés par un arrangement public ; ils nous serviraient seulement à éclairer, le cas échéant, nos pêcheurs sur les droits qui leur seraient accordés pour l'exercice de leur industrie dans ces parages.

Présentée dans ces termes, cette solution me paraît répondre à toutes les préoccupations du Gouvernement suédo-norvégien, en même temps qu'elle préviendrait les réclamations que nos pêcheurs pourraient avoir à élever dans l'avenir. Je ne doute point qu'elle ne soit accueillie avec empressement par le Gouvernement du Roi. »

L'échange de notes entre les deux Gouvernements en resta là. Cependant, la suite des événements fit voir que la France — comme

l'explique le *Rapport 1912*, pages 105-106 — n'a pas voulu maintenir son premier point de vue. Vingt ans plus tard, le 9 septembre 1889, fut promulgué le décret royal concernant la limite au large de la ligne Storholmen-Jevleholmen (près de Grip), fondé sur les mêmes principes que le décret de 1869, sans que le Gouvernement français jugeât utile d'y faire des objections. On verra par la suite (*infra*, paragraphe 83) comment, après une demande d'information, la France fut informée, en 1895, à la fois de nos règles générales et du décret de 1889. Enfin, en 1908, le Gouvernement français fit demander si la limite du territoire maritime norvégien était bien de 4 milles marins du dernier cap à la mer, ou si une modification quelconque y avait été apportée (pour la réponse norvégienne et des informations plus détaillées, voir plus loin, au paragraphe 89).

Dans le Mémoire britannique, il est dit au paragraphe 6, i. f. :

« Indeed, the parts of the Norwegian coast covered by the decrees of 1869 and 1889 have never at any time been of any great interest to British fishermen. »

Mais le plus ou moins d'intérêt que les pêcheurs britanniques pourraient avoir dans les divers secteurs de la côte ne saurait avoir une influence décisive sur l'appréciation, en droit international, du principe appliqué par la Norvège dans la détermination de ses limites de pêche. Les décrets de 1869 et 1889 sont des manifestations concrètes de ce principe, suscitées par les besoins de l'heure. Elles n'ont provoqué aucune démarche, ni aucune demande d'information de la part de la Grande-Bretagne.

Proclamations du 5 janvier 1881 et du 17 décembre 1896 relatives aux limites d'interdiction de la chasse aux cétacés

64. Pendant la période qui s'écoula entre la publication du décret royal de 1869 et de celui de 1889 relatifs au tracé de la limite de pêche sur la côte du Romsdal, une limite d'interdiction de la chasse aux cétacés sur la côte du Finnmark fut tracée par proclamation du 5 janvier 1881.

Cette proclamation avait été rédigée conformément à la loi du 19 juin 1880, article 1, qui avait la teneur suivante :

« Sur le secteur de la côte finnmarkienne que le Roi déterminera, il sera interdit de tuer ou de chasser les cétacés dans la période allant du 1^{er} janvier jusqu'à la fin de mai. Mais les cétacés blessés en dehors du secteur d'interdiction peuvent être tués ou préparés à l'intérieur des limites de celui-ci. »

L'article 5 fixa la mise en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 1881 et sa durée de validité à cinq ans.

La proclamation du 5 janvier 1881 a la teneur suivante :

« En vertu de la loi du 19 juin 1880, art. premier, concernant l'interdiction de la chasse aux cétacés, et vu les art. 2, 3, 4 et 5 de

ladite loi, il est ordonné ce qui suit : jusqu'à nouvel ordre, il est interdit de tuer ou de chasser les cétacés pendant la période allant du 1^{er} janvier à la fin de mai sur la côte du Finnmark, à la distance d'une lieue géographique au maximum du littoral, à compter de l'île ou de l'îlot le plus éloigné qui n'est pas recouvert par la mer.

Pour le Varangerfjord, la limite en mer de la zone interdite est une ligne droite tirée du cap Kibergnes à la rivière Grense-Jakobselv. Il faut entendre par là, toutefois, qu'il sera interdit de tuer ou de chasser les cétacés pendant la période précitée, également au delà de cette ligne, à des distances du littoral près de Kibergnes inférieures à une lieue géographique.

A quoi tous ceux que cela concerne, ont à se conformer en bons sujets du Roi. »

Ces dispositions relatives à l'interdiction de la chasse aux cétacés, de même que celles qui suivirent, sont étudiées dans le *Rapport 1912*, pages 29-37.

Elles avaient été prises à la demande de la population de pêcheurs, parce que ceux-ci croyaient que la raréfaction des baleines était la cause du déclin de la pêche.

Dans une proposition du 18 décembre 1879 adressée au ministère de l'Intérieur (annexe 19, n° 1), le préfet du Finnmark avait entre autres fait valoir :

« ... Pour que l'interdiction de chasser des cétacés pendant la période indiquée ci-dessus puisse éventuellement avoir l'effet désiré, il semble qu'elle doive être appliquée dans la mer territoriale du royaume, donc avoir force de loi jusqu'à une lieue géographique de la ligne extérieure des archipels, c'est-à-dire en ce qui concerne le Varangerfjord, jusqu'à une lieue géographique à l'extérieur d'une ligne allant de Vardö à la rivière Grense-Jakobselv. »

- *Ainsi donc, en 1879, le plus haut représentant local du Gouvernement déclare que la limite du territoire maritime de la Norvège au large du Varangerfjord s'avance quelque peu plus loin dans la mer que la limite de pêche qui fut fixée plus tard par le décret royal du 12 juillet 1935 (rivière Grense-Jakobselv-Vardö contre rivière Grense-Jakobselv-Kibergnes).*

Le pouvoir central, en l'occurrence le ministère de l'Intérieur, se plaça au même point de vue dans le projet de loi et proposition (section Odelsting) n° 23 de 1880, relatif à l'interdiction de la chasse aux cétacés au Finnmark (annexe 19, n° 2). Il y est dit, entre autres :

« ... Le ministère estime également que l'interdiction doit être appliquée jusqu'à une lieue géographique de la côte ou sur toute l'étendue de la mer territoriale du royaume. Le ministère est néanmoins d'avis qu'une disposition formelle à ce sujet n'est guère nécessaire. C'est dans le même ordre d'idées qu'on estima, lors de l'étude de la loi du 6 juin 1878 sur la pêche de la morue de printemps le long des côtes du Sunnmøre, qu'il n'était pas nécessaire de souligner expressément que les dispositions de la loi étaient censées ne devoir être appliquées que dans les limites des eaux territoriales (voir Projet de loi de l'Odelsting, n° 27, 1877, page 21,

et Projet de loi de l'Odelsting n° 3, 1878, pages 4 et 5). Puisque c'est la mer territoriale du royaume qui forme l'aire d'application de la loi, le ministère pense qu'il faudra, en ce qui concerne le Varangerfjord, fixer les limites comme prévu par le préfet, à savoir : à une lieue géographique à l'extérieur d'une ligne allant de Vardö à Grense-Jakobselv. Pour différentes raisons, on croit bon d'éviter de faire figurer une disposition formelle à ce sujet dans le texte de la loi. »

En conséquence, le ministère proposa de donner la teneur suivante à l'article 1^{er} de la loi :

« Il sera interdit de tuer ou de chasser les cétacés pendant la période allant du 1^{er} janvier à la fin de mai, dans le département du Finnmark. »

Comme il ressort de ce qui précède, le ministère présumait que la limite d'interdiction fixée par la loi devait coïncider avec la limite territoriale, et que celle-ci se trouvait à la distance d'une « lieue de mer » (4 milles marins) au large de la ligne Vardö — rivière Grense-Jakobselv.

Mais pendant la discussion de la proposition par l'Odelsting et le Lagting, on fit observer que cette limite d'interdiction prévue dans la proposition tomberait sur une partie de son parcours en territoire maritime russe, et que l'on ne pouvait édicter une loi norvégienne s'appliquant à ce territoire.

Pour cette raison, on trouva nécessaire de laisser au Gouvernement pleine liberté en ce qui concernait la détermination plus précise de la zone d'interdiction ; c'est en conformité avec ce point de vue que l'on donna à l'article 1^{er} de la loi la rédaction reproduite ci-dessus.

La question fut de nouveau soumise au préfet du Finnmark qui, en ce qui concerne l'étendue de la zone d'interdiction, avança que, jusqu'à nouvel ordre, l'on devrait probablement s'en tenir à la limite territoriale fixée par le décret royal du 22 février 1812 ; toutefois, pour éviter tout heurt, la limite devrait être fixée, en ce qui concerne le Varangerfjord, à une ligne tirée du cap Kibergnes à la rivière Grense-Jakobselv.

Dans son exposé des motifs du 20 décembre 1880 (annexe 19, n° 3), le ministère de l'Intérieur se déclara d'accord, dans les termes suivants :

« Afin d'éviter les difficultés d'ordre pratique en déterminant d'une façon précise la zone interdite sur la partie de mer où la Norvège et la Russie confinent l'une à l'autre, le ministère croit pouvoir conseiller que, en ce qui concerne le Varangerfjord, la zone où il sera interdit de chasser la baleine soit jusqu'à nouvel ordre déterminée conformément à la proposition du préfet, par une ligne allant de Kibergnes à la Jakobselv. Le ministère croit cependant nécessaire d'ajouter que même au delà de cette ligne, il devra être défendu de tuer ou de chasser la baleine à une distance de la côte, à Kibergnes, inférieure à une lieue géographique. »

La proclamation du 5 janvier 1881 fut ensuite rédigée en conformité avec cette déclaration, telle qu'elle a été citée ci-dessus.

Il ressort de la proclamation et de l'exposé des motifs sur lequel elle était fondée, que l'intention était de tracer la limite d'interdiction de façon à la faire coïncider avec la limite territoriale, *sauf dans le Varangerfjord*. Pour ce qui est de ce fjord, on trouva qu'étant donné « les difficultés d'ordre pratique qui s'opposent à ce qu'on détermine d'une façon précise la zone interdite sur la partie de mer où la Norvège et la Russie confinent l'une à l'autre », il fallait déterminer une zone interdite plus rétrécie que le territoire maritime. Il en fut ainsi fait, d'une part en excluant de la zone interdite la bande territoriale au large de l'embouchure du fjord, et d'autre part en délimitant l'embouchure du fjord par la ligne du cap Kibergnes à la rivière Grense-Jakobselv au lieu de celle allant de Vardø (Hornøy) à la rivière Grense-Jakobselv.

Le fait que la limite d'interdiction, pour les raisons qui ont été mentionnées, a été tracée en deçà de la limite territoriale, ne signifie pas un retrait de celle-ci. La limite territoriale passe tout de même à la distance d'une lieue de mer (4 milles marins) au delà de la ligne tirée en travers de l'embouchure du fjord, jusqu'à ce que cette limite rencontre les eaux territoriales russes¹. Mais à part cela, la ligne est tirée conformément à ce qui est de règle pour les autres fjords norvégiens. De plus, la proclamation définit cette limite d'interdiction comme étant provisoire. Ainsi, lorsque le décret royal du 12 juillet 1935 fixa la ligne de base près de Varangerfjord comme allant de la rivière Grense-Jakobselv au cap Kibergnes (point de départ n° 2), il ne reporta pas pour autant la mer territoriale *plus au large* qu'elle ne doit l'être d'après la vieille conception juridique norvégienne.

65. La loi du 19 juin 1880 qui, ainsi qu'il a été mentionné plus haut, n'était valable que pour cinq ans, fut renouvelée en 1885 et en 1890, chaque fois pour cinq ans ; elle fut ensuite remplacée par une nouvelle loi du 6 juin 1896, qui, entre autres, étendait la zone d'interdiction jusqu'au département du Troms. La teneur de cette loi était la suivante :

« § 1. Il sera interdit de chasser, blesser ou tuer les cétacés pendant la période allant du 1^{er} janvier jusqu'à la fin de mai, sur le secteur de la côte des départements du Finnmark et du Troms que le Roi déterminera.

§ 2. Il sera également interdit de chasser, blesser ou tuer les cétacés à l'époque des grandes pêches du hareng dans les secteurs et pendant les périodes que le Roi déterminera.

§ 3. Il sera de même interdit de chasser, blesser ou tuer les cétacés dans les fjords ou baies où il y a pêche du hareng en dehors des secteurs et périodes d'interdiction prévus aux articles premier et 2. »

¹ La délimitation entre les eaux territoriales norvégiennes et les eaux territoriales russes n'était pas, à cette époque, et n'est pas encore définie.

Aux termes de cette loi fut promulguée une proclamation du 17 décembre 1896 qui avait la teneur suivante :

« Jusqu'à nouvel ordre, il est interdit de chasser, blesser ou tuer les cétacés dans la période allant du 1^{er} janvier jusqu'à la fin de mai sur la côte des départements du Troms et du Finnmark, à la distance d'une lieue géographique au maximum du littoral, à compter de l'île ou de l'îlot le plus éloigné qui n'est pas recouvert par la mer.

Pour le Varangerfjord dans le département du Finnmark, la limite en mer de la zone interdite est une ligne droite tirée du cap Kibergnes à la rivière Grense-Jakobselv. Il faut entendre par là toutefois qu'il sera interdit de chasser, blesser ou tuer les cétacés pendant la période précitée également au delà de cette ligne, à des distances du littoral près de Kibergnes inférieures à une lieue géographique.

La proclamation du 5 janvier 1881 contenant des prescriptions sur l'interdiction de la chasse aux cétacés sur la côte du Finnmark est annulée.

A quoi tous ceux que cela concerne ont à se conformer en bons sujets du Roi. »

La loi du 6 juin 1896 fut modifiée par la loi du 7 janvier 1904, dont l'article premier stipulait :

« L'article premier de la loi du 6 juin 1896 sur la chasse aux cétacés doit être libellé ainsi : Il est défendu, pour une période de 10 — dix — ans, de chasser, blesser ou tuer les cétacés, ainsi que de les préparer, dans les eaux territoriales norvégiennes dans les départements du Nordland, du Troms et du Finnmark, ainsi que de les mettre à terre dans ces départements. De telles interdictions peuvent, par décisions du Roi, être étendues aux autres côtes du pays ou à des secteurs de celles-ci. »

Ainsi, pour le Varangerfjord, la loi étendait la zone d'interdiction également à la mer territoriale. Mais en 1904, la question de la protection de la baleine avait perdu toute actualité dans le Varangerfjord, car depuis longtemps, tous les établissements de pêche à la baleine avaient été transférés plus loin vers l'ouest sur la côte du Finnmark ou à Tromsö.

La ligne allant de la rivière Grense-Jakobselv au cap Kibergnes qui, aux termes des proclamations du 5 janvier 1881 et du 17 décembre 1896, constitue, sur une partie de son parcours, la limite d'interdiction et, aux termes du décret royal du 12 juillet 1935, la ligne de base d'après laquelle est tracée la limite de pêche, a une longueur de trente milles marins.

66. *Les dispositions norvégiennes relatives à l'interdiction de la chasse aux cétacés dans le Varangerfjord étaient non seulement connues du Gouvernement britannique, mais encore ce dernier les invoqua expressément lors de l'affaire d'arbitrage contre les États-Unis au sujet des pêches côtières de l'Atlantique-Nord, après qu'elles eussent également été citées lors de l'affaire d'arbitrage de 1893 entre la Grande-Bretagne et les États-Unis au sujet de la mer de Béring.*

Des renseignements à ce sujet sont donnés par Meyer, page 344 ; cf. pages 309-310.

Ainsi qu'il y est indiqué, le membre norvégo-suédois de la Cour d'Arbitrage de 1893 dans l'affaire de la mer de Béring, l'ancien ministre d'État norvégien Gram, donna lecture, au cours des délibérations de la Cour, d'une déclaration concernant la conception norvégo-suédoise de la limite entre les eaux intérieures et la mer territoriale, avec référence spéciale au Varangerfjord et au Vestfjord. La déclaration de M. Gram se trouve à l'annexe 20, copiée d'après les documents imprimés de l'affaire des pêcheries de l'Atlantique-Nord, Br. Case App. p. 484 (n° 242). La loi norvégienne du 19 juin 1880 et la proclamation du 5 janvier 1881 furent déposées en traduction dans l'*Appendix to the United States Case*. (Nous pouvons mentionner qu'en connexion avec la reproduction de la proclamation, il fut également renvoyé, dans une note, aux décrets royaux du 22 février 1812 et du 16 octobre 1869.)

La législation norvégienne relative à l'interdiction de la chasse aux cétacés dans le Varangerfjord fut invoquée par les États-Unis lors de l'affaire de la mer de Béring et, à ce sujet, la Grande-Bretagne répondit alors :

« The proclamation of the King, in 1881, accordingly defined that part of the sea to be one Norwegian or Swedish mile (equal to 4 British miles) from the coasts of Finnmark, to be counted from the outermost islands or rocks which are never covered by the sea. The whole of Varangerfjord is included, the distance between the headlands of the fjord being 32 miles. The Norwegian law is, therefore, expressly limited to a small area of territorial sea. The special protection in Varangerfjord falls within the principle of waters of the territory to be hereafter explained » (O.A. 1910, p. 272).

Lors de l'affaire d'arbitrage de 1910, la déclaration de M. Gram et la législation norvégienne relative à l'interdiction de la chasse aux cétacés furent invoquées par la Grande-Bretagne (Br. A., p. 103), et la déclaration britannique citée ci-dessus, relative à l'affaire de la mer de Béring, fut produite comme preuve qu'il n'y avait rien dans la conclusion britannique, en l'occurrence, qui pût être invoqué à l'appui de la thèse que les baies ne sont territoriales que si elles ont une largeur de six milles au maximum à l'embouchure. Au cours de la procédure orale, l'avocat du Gouvernement britannique, sir Robert Finlay¹, déclara à ce sujet (O.A., p. 273) :

« And so far from conceding the American contention (of 1909-1910) they [the British Government in 1893] refer to the case of Varangerfjord, 32 miles wide at the mouth, as being dealt with by the law of Norway on the principle that it is territorial water. They do not say anything definite, one way or the other,

¹ Ultérieurement membre de la Cour permanente de Justice internationale.

upon the matter ; but they certainly do not say that Varangerfjord was not territorial. »

Par le fait qu'elle a présenté et invoqué la déclaration de M. Gram sans y faire de réserves, la Grande-Bretagne doit être considérée comme ayant reconnu comme eaux intérieures norvégiennes non seulement le Varangerfjord et le Vestfjord, mais aussi les autres fjords norvégiens ; car il est dit des fjords norvégiens en général dans la déclaration de M. Gram :

« The peculiarity of the Norwegian law quoted by the Counsel for the United States consists in its providing for a close season for the whaling. As to its stipulations about inner and territorial waters, such stipulations are simply applications to a special case of the general principles laid down in the Norwegian legislation concerning the gulfs and the waters washing the coasts. A glance at the map will be sufficient to show the great number of gulfs or fjords and their importance for the inhabitants of Norway. Some of these fjords have a considerable development, stretching far into the country and being at their mouth very wide. Nevertheless, they have been from time immemorial considered as inner waters, and this principle has always been maintained, even as against foreign subjects. »

Attitude de la Norvège à l'égard de la Convention de la mer du Nord de 1882

67. Dans le Mémoire britannique, au paragraphe 72, page 62, il est dit que le refus de la Norvège et de la Suède d'adhérer à la Convention de la mer du Nord « is believed to be due to the adoption in the Convention of a three-mile limit and not to the fact that it adopted a ten-mile rule for bays ».

Cela est inexact.

Au sujet des négociations qui aboutirent à la conclusion de la Convention de la mer du Nord, voir Meyer pages 104-115 et pages 230-232, ce dernier passage traite tout spécialement de l'attitude de la Suède à l'égard de la Convention.

Les graves désordres qui se sont produits en relation avec la pêche dans la mer du Nord, et les accusations réciproques des diverses nations firent naître le désir d'établir certaines règles de police et de surveillance dans l'intérêt de tous. La Grande-Bretagne en prit l'initiative après avoir étudié les faits. Dans l'avant-projet de convention qu'elle présenta, aucune définition du territoire maritime ni aucune règle pour l'établissement de limites de pêche n'étaient proposées et, à la Conférence de La Haye, en 1881, les représentants de la Grande-Bretagne désiraient éviter toute définition. *Leur avant-projet prévoyait que chaque pays devait déterminer lui-même ses propres limites de pêche.* Cependant, la France, qui voulait voir maintenir la vieille pêche commune dans la mer du Nord jusqu'au rivage des côtes néerlandaises et anglaises, demanda l'insertion d'une définition des limites du monopole de pêche

afin que l'on sache jusqu'à quelle distance du rivage la police internationale aurait le droit et le devoir d'intervenir. Les délégués français proposèrent de fixer partout la limite à trois milles marins du rivage. Ils firent valoir que le système des lignes de base dans les deux précédents traités franco-britanniques avait été adopté avant tout en vue de la pêche des huîtres dans la Manche, et que son application ne se justifierait pas dans les lieux où cette pêche n'était pas pratiquée.

Avec l'appui de la Belgique, la Grande-Bretagne maintint son opposition contre toute définition. L'Allemagne exigea l'adoption du système des lignes de base, à cause de l'embouchure de l'Elbe. De divers côtés, il fut exigé que les droits particuliers des États ne souffrissent aucun préjudice, et que « les baies continuassent à appartenir à l'État qui en avait actuellement la disposition ».

Après que la conférence eût été sur le point d'échouer sur cette question et eût dû être ajournée afin que les délégués britanniques pussent consulter leur Gouvernement, les représentants britanniques firent savoir que leurs instructions ne leur permettaient pas d'accepter le projet transactionnel formulé par la délégation française. Ils déclarèrent que la question n'entrait pas dans le cadre de la convention projetée.

L'attitude prise par les délégués britanniques répondait bien aux prémisses sur lesquelles la Norvège s'était fondée pour participer à la conférence. Dans l'exposé des motifs du ministère de l'Intérieur, qui est à la base du décret royal du 15 septembre 1881 portant nomination d'un délégué norvégien à la conférence, le ministère déclarait que pour la Norvège aussi on pensait qu'il y avait lieu d'envoyer à la conférence projetée un délégué au courant des questions de pêche et encore que « ce qui a occasionné la réunion de la conférence semble être avant tout les conflits qui se sont produits lors des pêches dans la partie méridionale de la mer du Nord, pêches qui, jusqu'à présent, ont été pratiquées avant tout et presque exclusivement par l'Angleterre, la France, la Belgique et la Hollande.... Sans doute sont-ce, avant tout, ces pêches qui étaient visées par la proposition anglaise. D'autre part, l'avant-projet mis en avant concernait toute pêche pratiquée dans la mer du Nord en dehors du territoire maritime des États riverains ; il devait donc intéresser éminemment les pêches pratiquées au large de nos côtes — la pêche du maquereau, les pêches du hareng au filet dérivant, et sans doute aussi en partie nos pêches sur les bancs hauturiers. »

Le ministère déclarait ensuite qu'il recommanderait de charger l'enseigne de vaisseau Bretteville, faisant alors fonction de chef de la police de pêche aux pêches du hareng de printemps, d'assister au nom de la Norvège à la conférence projetée à La Haye. Le ministère ajoutait :

« Nous considérons que la conférence a pour seul but de confronter les points de vue exprimés par les experts des différents pays, et que le but n'en est pas d'aboutir à l'adoption provisoire de prescriptions internationales. Il ne serait donc point nécessaire d'investir le représentant éventuel de pleins pouvoirs ou d'instructions particulières. »

Étant donné les conditions dans lesquelles l'invitation à la conférence avait été envoyée et acceptée, la Norvège n'y fut pas représentée par un délégué ayant compétence pour se prononcer, encore moins pour prendre position, sur des questions de droit international. C'est pourquoi, lorsque — pendant la conférence, et contrairement au projet préalablement communiqué — la France proposa de déterminer la limite du territoire maritime, c'est-à-dire celle du droit exclusif de pêche, et que cette limite soit fixée à trois milles marins, le délégué norvégien Bretteville fit insérer au procès-verbal l'observation qu'il

« ne peut pas accepter la fixation des limites territoriales à trois milles, surtout en ce qui concerne les baies ; il est également d'avis que la police internationale ne saurait porter atteinte aux droits que pourraient avoir acquis certaines puissances, et que les baies devront continuer d'appartenir à l'État, auquel elles appartiennent actuellement ». (Voir le protocole de la deuxième séance du 10 octobre 1881.)

Étant donné que le projet de convention voté par la conférence contenait, dans son article 2, des stipulations concernant les limites du droit exclusif de pêche des États riverains, le Gouvernement norvégien estima ne pouvoir signer la convention. Dans l'exposé des motifs du 14 avril 1882, qui est à la base du décret royal du 21 avril de la même année, portant que la Norvège ne pouvait alors adhérer à la convention, mais qu'elle chercherait cependant à se réserver le droit de le faire plus tard, il est invoqué comme raison de cette attitude que la convention proposée contenait « des dispositions d'importance essentielle pour ce qui est de la limite territoriale, dispositions qui sont contraires au droit qui prévaut en Norvège sur l'étendue de la mer territoriale (lettre patente de chancellerie du 25 (décret du 22) février 1812, loi du 13 septembre 1830 sur les pêches du Finnmark, article 40 ; décret royal du 16 octobre 1869 ; proclamation royale du 5 janvier 1881) ».

La Suède non plus n'est jamais devenue partie à la convention.

La Convention de la mer du Nord comportait un article additionnel disant :

« Le Gouvernement de Sa Majesté le roi de Suède et de Norvège aura la faculté d'adhérer à la présente convention, pour la Suède et pour la Norvège, soit ensemble, soit séparément. »

Pour apporter des éclaircissements au problème d'une adhésion ultérieure à la convention, la question fut soumise à l'appréciation des autorités et institutions des régions intéressées. Elles furent

unanimes à déconseiller l'adhésion de la Norvège à la convention. L'affaire fut donc définitivement classée par un décret royal du 13 octobre 1884.

68. La Convention de la mer du Nord est caractérisée dans son article premier comme une convention « *ayant pour objet de régler la police de la pêche dans la mer du Nord en dehors des eaux territoriales* ». C'est là le but qu'elle se proposait, et les stipulations de l'article 2, au sujet de l'étendue du monopole de pêche des habitants de l'État riverain, ne se présentent que comme une limitation des espaces auxquels devaient s'appliquer les règles de police posées par la convention. Ces stipulations se trouvant, ainsi qu'il a été démontré, en contradiction à la fois avec les prémisses sur la base desquelles la Norvège s'était fait représenter à la conférence, et avec le droit positif norvégien, la Norvège refusa d'adhérer à la convention, et n'est point liée par elle. Les stipulations de la convention ne sont valables qu'entre les États qui l'ont signée, et à l'intérieur des espaces délimités par elle.

Au cours des débats de l'Institut de droit international lors de sa session de 1891 à Hambourg, au sujet des limites maritimes, le Norvégien Aubert expliqua ainsi les raisons pour lesquelles la Norvège n'avait pas adhéré à la Convention de la mer du Nord :

« La Norvège fut, comme la Suède, invitée à adhérer au traité de 1882 sur la pêche dans la mer du Nord. Mais nous n'avons pas pu y adhérer, d'abord parce que la distance stipulée était en général trop petite (trois milles géographiques de soixante au degré), ensuite et surtout, parce que le maximum de l'ouverture des fjords (dix milles ou deux lieues et demie géographiques) était trop étroit, et qu'en Norvège les ouvertures des fjords appartenant à cette catégorie sont sans comparaison beaucoup plus nombreuses que dans les États qui ont adhéré au traité sus-mentionné. » (Annuaire XI, p. 140.)

Les points de départ pour la détermination de la mer territoriale

69. Selon le décret royal du 22 février 1812, la limite territoriale devra être comptée jusqu'à la distance d'une lieue de mer « de l'île ou l'îlot le plus éloigné qui n'est pas recouvert par la mer ».

Il n'y a jamais eu de doute que les termes « île ou îlot » ne comprennent aussi les « écueils ».

En outre, la doctrine s'est établie que la détermination de la limite, suivant le décret, prendra son départ à la laisse de basse mer, à propos de laquelle il a été définitivement posé en principe de faire entrer dans le calcul les écueils qui ne sont pas *constamment* recouverts par la mer, c'est-à-dire les roches qui, tout en étant recouvertes à marée haute, découvrent à marée basse et sont appelées « tørrskjær » (sèches).

A ce propos, nous renvoyons à la lettre du 24 mars 1908 adressée par le ministère des Affaires étrangères au ministère de la Défense

nationale (annexe 21). Une lettre de même teneur fut envoyée par le ministère des Affaires étrangères à celui de la Justice, en date du 26 mai 1908.

Législation sur la pêche

70. De temps immémorial, les habitants du pays ont eu le droit exclusif de pêche et de chasse le long de la côte norvégienne, sans aucune limitation de distance à partir de la côte (*supra*, paragraphes 25 et ss.).

Comme mentionné au paragraphe 50 ci-dessus, il y eut, à partir du milieu du XVIII^{me} siècle, des dispositions accordant aux Russes, contre paiement d'une redevance, le droit de pêche au delà de la distance de 6 milles marins de la côte.

71. La loi du 3 août 1897 (annexe 13, n° 12) concernant la pêche maritime au Finnmark stipula, dans son article premier, que le droit de pratiquer la pêche en territoire maritime norvégien le long de la côte du Finnmark devait être réservé aux ressortissants norvégiens opérant à bord de bateaux ou navires norvégiens. L'article 48 de la même loi établit que les pêcheurs étrangers, pratiquant la pêche au delà de la limite territoriale, pourraient chercher abri et protection sous la côte en cas de tempête et d'intempéries. Hors de ce cas, le séjour à terre ou dans les ports, en vue de pratiquer la pêche au delà de la limite territoriale, devait être interdit aux pêcheurs étrangers, sauf en application des dispositions de la loi du 13 septembre 1830, article 40, sur les pêches maritimes au Finnmark, dispositions qui, comme déjà indiqué au paragraphe 54 ci-dessus, ne furent abrogées que par la loi du 17 mars 1911.

72. La loi du 2 juin 1906 (annexe 22) introduisit le principe d'une interdiction générale à toute personne, autre que les ressortissants ou habitants du royaume, de pratiquer la pêche en territoire maritime norvégien. Les infractions à cette interdiction faisaient l'objet de sanctions, et pouvaient entraîner la saisie du navire, du produit de la pêche et des engins.

La mise en vigueur de cette loi amena la promulgation du décret royal du 22 décembre 1906, qui fixa des instructions pour les commandants de navires de guerre norvégiens, concernant la surveillance des pêcheurs étrangers dans les eaux territoriales norvégiennes (annexe 23).

73. Comme il est exposé plus en détail au paragraphe 92 *infra*, l'apparition des chalutiers étrangers sur la côte du Finnmark oriental, à partir de 1906 environ, jeta l'alarme parmi les riverains ; et, par suite de vœux émanant à la fois des intéressés, des autorités locales et du Dr Hjort — alors chef du Service des pêches —, une loi fut promulguée le 13 mai 1908, interdisant la pêche au filet de fond à la traîne (chalut) (annexe 24). L'article premier de la loi comportait l'interdiction générale de pratiquer la pêche au chalut dans les eaux territoriales norvégiennes, et l'article 2, la prescrip-

tion qu'un navire de pêche muni de filets de fond à la traîne devait, tant qu'il se trouverait en territoire maritime norvégien, tenir tous ses engins de pêche rassemblés à l'intérieur du bateau.

Cette loi contenait des dispositions fixant les peines et les saisies frappant les infractions, de même que celle du 2 juin 1906 citée *supra*, au paragraphe 72, portant interdiction aux étrangers de pratiquer la pêche en territoire maritime norvégien.

74. La loi norvégienne du 13 mai 1908 sur l'emploi du chalut donna lieu, en novembre 1908, à la publication d'un avis par la Direction maritime du *Board of Trade*. Cet avis fut inséré à la publication britannique *The Fisherman's Nautical Almanack*, page 491 (édition de 1911, Grimsby) (annexe 25, n° 1). Comme on le voit, on lit en manchette: « Territorial waters of Norway is 4 English miles not 3 miles. »

Dans l'édition de 1912 (Grimsby) de l'almanach, page 513 (annexe 25, n° 2), cette manchette a été supprimée, mais l'édition de 1916 (Grimsby), page 517 (annexe 25, n° 3), comporte à la fin du texte une addition, probablement due à l'éditeur de l'almanach, indiquant la largeur de la zone territoriale norvégienne.

75. La loi du 13 mai 1908 sur l'emploi du chalut fut remplacée par la loi du 22 mai 1925, aggravant les sanctions pénales.

Mais la loi n'interdisait toujours que la pêche au chalut dans les eaux territoriales norvégiennes. Elle ne comportait aucune limitation du droit des Norvégiens à utiliser le chalut au delà de la limite territoriale.

L'essor de la pêche au chalut dans certains pays, et l'acquisition de quelques chalutiers pour compte norvégien depuis 1930, mirent sur le tapis la question du chalutage et de sa réglementation par la loi. On craignait à la fois la surproduction et la destruction de la faune et de la flore sous-marines par le chalutage; on redoutait aussi de voir les pêcheurs, jusqu'alors chefs d'exploitation, tomber au rang de salariés.

Le résultat de ces délibérations fut d'abord la loi du 16 juillet 1936, ensuite celle du 2 mars 1939 concernant la pêche au filet de fond à la traîne. Ces lois réitéraient l'interdiction des lois antérieures concernant la pêche au chalut dans les eaux territoriales, etc., mais visaient également à réglementer la pêche norvégienne au chalut au delà de la limite territoriale. Elles soumettaient la pêche au régime des concessions, le Roi ne pouvant en consentir qu'un nombre fort limité.

76. Diverses autres lois relatives à l'établissement de zones d'interdiction, à l'interdiction de certains engins nuisibles, au marquage des engins de pêche, etc., complètent la réglementation de la pêche le long de la côte norvégienne. Mais comme ces lois ne présentent pas d'intérêt particulier pour le présent litige, il n'en sera pas fait état ici.

77. On se bornera à mentionner brièvement les *lois régionales de pêche* qui se rapportent aux secteurs de la côte faisant l'objet du présent litige. Mention a déjà été faite (*supra*, paragraphe 71) de la loi du 3 août 1897 concernant la pêche maritime au Finnmark. Vient ensuite la loi du 3 août 1897 concernant les pêches dans les départements du Nordland et du Troms, ainsi que la loi du 6 août 1897 sur la pêche de la morue aux îles Lofoten (dans le Vestfjord). Le but de toute cette législation issue, ainsi qu'il a été expliqué (*supra*, paragraphes 41 et 42), à la fois de vieilles coutumes et de dispositions subséquentes, est de mettre de l'ordre dans l'exploitation des lieux de pêche. Elle fut suscitée par la nécessité de réglementer la pêche sur les espaces de mer souvent fort exigus où se font les grandes concentrations de pêcheurs. Elle est, par conséquent, l'expression de l'exercice de la souveraineté juridictionnelle de la Norvège.

Ces lois contiennent des dispositions pour l'organisation de la police de la pêche, et pour l'élection de représentants des pêcheurs. Les commissions composées de ces représentants sont habilitées à prendre des dispositions pour l'organisation de la pêche, notamment pour la répartition des bancs de pêche entre les divers engins (surtout les filets et les lignes), pour la fixation de l'heure de la relève et de la mise à l'eau des engins, pour le marquage et le conditionnement des engins, pour le respect du repos dominical, etc.

La loi du 6 août 1897 concernant la pêche aux Lofoten contient, sur plusieurs points, des dispositions plus détaillées que celles des autres lois. C'est que le besoin d'une réglementation de la pêche s'est fait sentir de façon particulièrement vive aux îles Lofoten. Ainsi, les commissions peuvent y interdire l'emploi d'autres engins que le filet, les lignes et les trains de lignes.

Limite douanière

78. De vieille date, la limite douanière aussi a été établie à une lieue (quatre milles marins).

La proclamation du 15 juillet 1754 stipula qu'en vue de mieux réprimer l'importation frauduleuse de marchandises prohibées ou taxables, il est interdit d'importer de telles marchandises à bord d'embarcations ou autres petits navires « à moins d'une lieue du rivage ».

La loi douanière du 28 juillet 1824 ne fit état d'aucune limite spéciale pour la douane. L'article 42 déclara qu'un navire est soumis au contrôle de la douane dès qu'il mouille près de la côte ou approche de celle-ci suffisamment pour permettre ce contrôle, et l'article 45 que, tant qu'un navire est en train de charger, ou tant qu'il reste à proximité de la côte, dans les fjords et chenaux, il est soumis à la surveillance et au contrôle de la douane. La loi subséquente du 20 septembre 1845 prévoit de même, dans son article premier, que tous les navires se trouvant dans les eaux

norvégiennes, à l'ancre ou à la voile, sont astreints au contrôle de la douane. Le rapport de la Commission de législation douanière, sur lequel se fonde la loi, indique que par le terme « eaux norvégiennes » on a voulu désigner le territoire maritime s'étendant à une lieue de la côte. Toutefois, on ne trouva pas opportun d'introduire la définition de cette mesure dans la loi, car cela pouvait conduire à une interprétation tellement littérale qu'il s'ensuivrait des disputes sur des longueurs de brasses et d'aunes. Il valait mieux, pour de telles dispositions, s'en tenir à l'approximatif (Ræstad: *Kongens Strømme*, p. 348).

Dans le traité du 29 juillet 1885 (annexe 26, n° 1), conclu entre le Mexique et la Norvège (-Suède), il est convenu à l'article 7 que, pour tous les règlements de douane et pour les mesures prises en vue de prévenir la contrebande, les Hautes Parties contractantes s'entendent pour considérer comme limite du territoire maritime attenant à leurs côtes, la distance de « 3 lieues marines » — *tres leguas marinas* (9 milles marins) —, à partir de la laisse de basse mer de vive eau.

Par loi additionnelle du 30 septembre 1921 à la législation douanière, il fut stipulé à l'article premier (annexe 26, n° 2) que la surveillance de la douane sur les navires dans les eaux norvégiennes s'exerce en deçà d'une limite en mer de dix milles marins, à compter des îles et îlots les plus éloignés qui ne sont pas constamment recouverts par la mer.

La stipulation de dix milles marins pour la limite douanière fut maintenue dans la loi douanière ultérieure du 14 juillet 1922.

La loi actuelle du 22 juin 1928 sur le service de la douane (annexe 26, n° 3) stipule que le contrôle douanier s'applique à la circulation dans toutes les eaux en deçà de la limite territoriale en mer, et que le Roi peut, en outre, établir une limite douanière plus au large, en deçà de laquelle les dispositions de la loi sur le contrôle douanier des navires entrent en application (art. 3). Le décret royal du 28 octobre 1932 fixe la limite douanière à dix milles marins, comme dans la loi du 30 septembre 1921.

79. Par convention du 24 mai 1924 (annexe 27, n° 1), la Norvège consentit aux États-Unis d'Amérique le droit, en dehors de la limite maritime — jusqu'à la distance de la côte que le navire en cause pourrait parcourir en une heure —, de contrôler que les navires norvégiens n'ont pas introduit, ou n'essayent pas d'introduire, des boissons alcooliques aux États-Unis, sur leurs territoires ou dans leurs dépendances.

Par convention signée le 19 août 1925 à Helsingfors (annexe 27, n° 2) par la Norvège, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lithuanie, la Pologne et la Ville libre de Dantzig, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, la Suède et l'Allemagne, ces États se sont mutuellement reconnu le droit d'appliquer leurs législations nationales pour la lutte contre la contrebande des articles alcooliques, à l'égard des navires appartenant aux

cosignataires, jusqu'à la distance de 12 milles marins à compter de la côte ou du contour extérieur du Skjærgård.

Démarches faites par les États étrangers, et communications adressées à ceux-ci

80. Aux paragraphes 51 et 52 ci-dessus, ainsi qu'au dernier alinéa du paragraphe 54, il a été rendu compte des communications avec la Cour de Russie au sujet de la législation norvégienne pour la pêche au Finnmark.

Les paragraphes 57 et 63 traitent de l'échange de notes avec la France concernant le Vestfjord et le décret royal du 16 octobre 1869.

81. Par une lettre du 1^{er} novembre 1869 (annexe 28), le ministre norvégien de l'Intérieur notifia la promulgation du décret royal du 16 octobre 1869 au ministère suédois des Affaires civiles, sans que celui-ci y émit d'objection.

Le Mémoire britannique, au paragraphe 4, soutient, il est vrai, qu'aucun conflit frontalier « could, in any case, have arisen after 1814, and before 1905, between Norway and that country, at least on the plane of international law ».

Cette déclaration repose sur une interprétation erronée du caractère de l'union norvégo-suédoise. Le fait que les deux États avaient un service diplomatique commun, n'empêchait pas que leurs intérêts extérieurs ne fussent administrés en s'inspirant des vues particulières de chacun d'eux. Des intérêts opposés pouvaient très bien surgir. Le conflit concernant les roches noyées de Grisebåene — définitivement réglé par la sentence arbitrale du 23 octobre 1909 — fut soulevé déjà pendant la dernière décennie du XIX^{me} siècle. En ce qui concerne la limite de pêche en particulier, il s'est avéré que le décret promulgué en 1869 pour protéger la pêche du Sunnmøre allait à l'encontre des intérêts de la Suède.

Le temps de l'union entre la Suède et la Norvège comporte bien des exemples de conventions passées avec des États étrangers au nom de l'un des deux pays seulement, et de conventions internationales adoptées par l'un et non par l'autre État. Les deux États avaient chacun leur représentant à la Conférence de la mer du Nord en 1881, et, en principe, rien ne s'opposait à ce que la Norvège, par exemple, eût pu adhérer à la convention et que la Suède s'en fût abstenue et inversement. Cette éventualité fut également prévue dans l'article additionnel de la Convention de la mer du Nord, où le droit fut expressément réservé à la Suède et à la Norvège d'adhérer plus tard à la convention soit conjointement, soit séparément.

82. Dans Meyer, pages 192-193, des précisions sont données sur une demande que le ministre britannique des Affaires étrangères adressa en septembre 1874 aux gouvernements de certains pays, par l'entremise des représentants diplomatiques britanniques. La

demande était motivée par la protestation de la Grande-Bretagne contre la revendication espagnole d'une limite territoriale de 6 milles marins. Le Gouvernement britannique désirait en premier lieu « to be made acquainted with the views » du gouvernement consulté « as to the extent of maritime jurisdiction that, in their opinion, can properly be claimed by any power ». En second lieu, le Gouvernement britannique désirait savoir si le gouvernement en question aurait jamais « recognized the claim of Spain to a six-mile limit, or [had] ever protested against such claim ».

Par l'entremise du ministre de Grande-Bretagne à Stockholm, cette question fut posée au ministre des Affaires étrangères de Suède et de Norvège (Meyer, pp. 228-230) ; ce dernier y répondit par lettre du 11 novembre 1874 (annexe 29).

Comme il ressort du texte, la réponse du ministre des Affaires étrangères à la première et principale question fut qu'il était « loin de contester qu'il pourrait y avoir des avantages à fixer par une entente générale les limites de la juridiction maritime, mais jusqu'à présent aucun arrangement de nature internationale ne m'est connu, qui pourrait faire regarder la question comme décidée ». Ensuite, la lettre faisait état des arguments en faveur du principe de la portée du canon, et il est déclaré en conclusion :

« Mon Gouvernement ne s'est jamais engagé par traité ou autrement à circonscrire sa juridiction à une limite de trois milles marins. Des actes anciens témoignent qu'il y a plus de deux siècles déjà, nous réclamions sous ce rapport une distance de quatre milles ou minutes géographiques d'Allemagne (ordonnance royale du 14 octobre 1686 contenant instructions aux commandants des forteresses, etc.). La même limite a toujours été maintenue depuis, et elle a été reconnue par des conventions internationales, par exemple le traité de commerce et de navigation avec la Russie du 8 mai-26 avril 1838.

Mon Gouvernement pense qu'avec la portée de l'artillerie de nos jours cette limite de quatre milles marins ou minutes géographiques serait la moindre qui pourrait être adoptée comme base d'une convention internationale. »

Pour ce qui est de la seconde question, soit l'attitude prise à l'égard de l'Espagne, il fut répondu que le Gouvernement « ne s'est jamais trouvé dans le cas de se prononcer à cet égard vis-à-vis du Gouvernement espagnol ».

83. Par lettre du 13 juillet 1895 (annexe 30, n° 1), le consul général de France à Christiania¹ fit savoir au ministre norvégien de l'Intérieur que le ministre français de la Marine désirait être informé des prescriptions norvégiennes servant à déterminer, dans le territoire maritime, la zone réservée au droit exclusif de pêche des nationaux. Il souhaitait notamment être renseigné sur la distance à laquelle s'étendait cette zone à partir de la laisse de basse mer.

Le ministère de l'Intérieur y répondit par lettre du 20 juillet de la même année (annexe 30, n° 2), entre autres, en renvoyant aux

¹ Aujourd'hui Oslo.

décrets royaux du 22 février 1812, du 16 octobre 1869 et du 9 septembre 1889. Copie des deux derniers décrets fut jointe à la lettre, qui faisait ressortir que les fjords et les baies sont, dans leur totalité, considérés comme territoire maritime norvégien.

84. Le Mémoire britannique, au paragraphe 4, déclare entre autres :

« Shortly after the separation of Norway and Sweden, the Government of the United Kingdom approached the Norwegian Government with a view to inducing it to become a party to the North Sea Fisheries Convention, 1882, and in this connexion requested copies of the various regulations on fishery limits in force in Norway with which it had hitherto little occasion to concern itself... The Norwegian Government, however, confined itself to communicating, on 6th August 1908, copies of decrees of 9th September 1889, and 17th December 1896, and as it showed no interest in the proposal made by the Government of the United Kingdom, the matter was dropped. »

Dans la note 4 du paragraphe, le Mémoire britannique fait remarquer que la communication norvégienne du 6 août 1908 ne faisait pas état du décret royal de 1869 concernant le tracé de la limite sur la côte du Sunnmøre.

Deux démarches distinctes de la part de la Grande-Bretagne sont ici confondues.

85. Dans une lettre du 9 janvier 1906, adressée par le chargé d'affaires britannique à Christiania au ministre norvégien des Affaires étrangères (annexe 31, n° 1)¹, le Gouvernement norvégien fut invité à considérer « whether the time has not arrived for Norway to join the North Sea Fisheries (Police) Convention ».

Comme cette note fut laissée sans réponse, il y eut une nouvelle note le 6 septembre 1906 (annexe 31, n° 2). Le ministère des Affaires étrangères y répondit, par la note du 28 septembre 1906 (annexe 31, n° 3), que les recherches nécessitées par la demande n'étaient pas encore terminées. Dans un avis du 5 mai 1906, émanant du Service des pêches de Norvège, il fut dit entre autres : « Le danger que la convention n'entrave et ne trouble nos pêches côtières est plus grand maintenant qu'auparavant. »

Sur instructions de leur Gouvernement, le ministre plénipotentiaire de Norvège, Fridtjof Nansen, et le chef du Service des pêches, Johan Hjort, au cours d'une réunion du « Conseil international pour l'exploration de la Mer », en 1907, se renseignèrent confidentiellement sur les possibilités de faire modifier la stipulation de la Convention de la mer du Nord sur la limite de 3 milles. Comme le résultat de ce sondage fut négatif, tous deux déconseillèrent que la

¹ Comme il ressort de l'exposé aux paragraphes 67 et 68 ci-dessus, la justification du refus de la Norvège d'adhérer à la Convention de la mer du Nord n'est pas exactement ni intégralement rendue dans la lettre du chargé d'affaires britannique.

Il ressort de cette note que le Gouvernement britannique portait de cette idée que la Norvège maintenait la limite de 6 milles sur la côte du Finnmark.

Norvège déférât au désir britannique en adhérant à la convention. La légation de Grande-Bretagne à Oslo fut informée officieusement que la Norvège ne désirait pas discuter la question de son adhésion à la convention.

86. Environ deux ans et demi après la lettre du 9 janvier 1906, et sans aucun rapport avec cette dernière, le ministre britannique à Christiania, par lettre du 8 mai 1908 adressée au ministre des Affaires étrangères norvégien (annexe 32, n° 1), demanda d'obtenir copies des stipulations suivantes concernant la limite de pêche de la Norvège :

- « (a) Decree dated September 9, 1889, regarding Romsdal,
- (b) Copies of any laws or decrees which refer to the exclusive fishing within the Vestfjord, Lofoten Islands, and
- (c) Copies of any laws or decrees issued subsequently to 1889 and dealing with the fishery limits in Norway. »

Par lettre du 6 août 1908 (annexe 32, n° 2), le ministre des Affaires étrangères norvégien transmit au ministre de Grande-Bretagne les dispositions dont celui-ci avait demandé copie. Pour ce qui est de la réglementation concernant le Vestfjord, la lettre précisait :

« Le droit exclusif de la pêche dans le golfe du Vestfjord consacré par un usage plusieurs fois séculaire, n'a été jusqu'ici l'objet d'aucune disposition législative. »

Ainsi, le Gouvernement britannique reçut communication des renseignements mêmes qu'il avait demandés.

S'il n'a pas, par la même occasion, demandé copie du décret royal du 16 octobre 1869 concernant le Sunnmøre, la raison en est sans doute qu'il avait déjà en mains le texte de ce document. En effet, comme il y est fait allusion au paragraphe 66 ci-dessus, on fit état de cette stipulation — comme du décret du 22 février et de la proclamation du 5 janvier 1881 — lors de l'affaire d'arbitrage entre la Grande-Bretagne et les États-Unis concernant la mer de Béring.

87. A propos des explications données aux paragraphes 84 à 86, il est logique de relever d'autres erreurs dans le Mémoire britannique, au paragraphe 4.

La déclaration au sujet des rapports entre la Norvège et la Suède au temps de leur union, de 1814 à 1905, a déjà été signalée au paragraphe 81 ci-dessus. Nous nous permettons de relever, en outre, que le Mémoire britannique indique comme « predominant factor » de la démarche effectuée en 1906, outre la nouvelle indépendance norvégienne, la pêche au chalut nouvellement commencée par les Britanniques sur les côtes de la Norvège. Une telle explication induit en erreur. Ni à cette époque, ni plus tard, la pêche au chalut des Britanniques n'a été pratiquée sur les secteurs de côte de la Norvège que toucherait, le cas échéant, la

Convention de la mer du Nord, à savoir la côte jusqu'au 61^{me} degré de latitude nord. La note du 9 janvier 1906 ne fait d'ailleurs aucune allusion à la pêche au chalut. Par contre, un autre mobile apparaît nettement, et a dû être éminemment « prédominant », et c'est le désir de voir la Norvège adopter la limite de 3 milles marins. La note affirme et souligne comme « an almost unanimous opinion among nations », que la limite territoriale ne doit pas s'étendre au delà de 3 milles (par surcroît « from the coast »), — affirmation qui n'était pas solidement établie. La note ne dit pas que la Norvège, tout en abandonnant la limite de 4 milles marins dans le domaine soumis à la Convention de la mer du Nord, était libre de la maintenir pour le reste de ses côtes (comme l'a fait le Danemark lors de son adhésion à la convention). Ce qu'on a eu en vue, c'est donc de faire abandonner *intégralement* par la Norvège la limite de 4 milles. Un tel abandon eût, bien entendu, profité aux chalutiers dans les eaux septentrionales de la Norvège. En ce sens, il est exact que les intérêts des chalutiers sont *indirectement* en jeu dans la note, mais c'est travestir le texte de la note que de mettre en vedette la pêche au chalut comme mobile de la démarche, tout en faisant le silence sur le désir concernant la limite de 3 milles.

88. Déjà dans une note du 11 novembre 1869 (annexe 33, n° 1), le ministre de *Russie* à Stockholm demanda des renseignements sur l'étendue exacte de la « lieue » (*mil*) utilisée par la législation norvégienne sur la pêche.

Il fut répondu à cette note par une note du ministre des Affaires étrangères de Suède et de Norvège en date du 13 novembre 1869 (annexe 33, n° 2). En août 1907, la légation de Russie demanda verbalement communication du texte des lois norvégiennes sur la limite maritime. Le ministère des Affaires étrangères fit remettre officieusement les papiers demandés, sans commentaires (voir note prise par le directeur ministériel Scheel, annexe 33, n° 3).

89. Par une note du 29 octobre 1908, adressée au ministre des Affaires étrangères (annexe 34, n° 1), le ministre de *France* fit savoir que son Gouvernement

« ... désirait connaître si la limite des eaux territoriales norvégiennes est de 4/4 milles ou 4 minutes en ligne droite du dernier cap à la mer, ou si une modification de cette limite n'aurait pas été adoptée par le Gouvernement norvégien ».

Le ministre des Affaires étrangères norvégien y répondit par une lettre du 11 novembre 1908 (annexe 34, n° 2),

« ... qu'aucune modification n'a eu lieu pour ce qui concerne la limite des eaux territoriales de la Norvège, cette limite étant comme par le passé d'une lieue marine (géographique) ou de 4 minutes à partir de l'ilot le plus éloigné de la côte et qui n'est pas inondé par la mer.

Par deux lettres adressées aux ministères de la Défense et de la Justice en date du 24 mars et du 26 mai 1908 respectivement et mentionnées dans la publication officielle *Norsk Lovtidende*, ce ministère a traité la question de savoir depuis quel point il faut compter la mer territoriale norvégienne. En interprétant les prescriptions norvégiennes dans cette matière et étant, en même temps, en conformité de la règle générale du droit des gens, ce ministère s'est exprimé dans ce sens, que la distance à partir de la côte doit être comptée de la ligne de basse marée, et que chaque îlot qui n'est pas continuellement submergé par la mer doit être compris comme point de départ.»

Renseignements donnés à l'occasion des conférences internationales sur les règles norvégiennes pour la limite maritime

90. A la réunion de l'Institut de droit international à Hambourg, en 1891, M. Aubert, professeur de droit à l'Université de Christiania, fournit des renseignements circonstanciés sur les règles juridiques norvégiennes concernant le territoire maritime. On trouvera le rapport du professeur Aubert dans l'*Annuaire XI*, pages 136 et ss. A la page 144 figure, en annexe, la liste chronologique des règles juridiques écrites, en vigueur en Norvège à l'époque, depuis le rescrit du 18 juin 1745 jusqu'au décret royal du 9 septembre 1889.

A cette occasion, les règles juridiques norvégiennes concernant le territoire maritime furent présentées à un cercle international d'experts. Mais, ni au cours de cette réunion, ni dans aucune réunion ultérieure, il ne fut déclaré que les règles norvégiennes fussent en contradiction avec une règle quelconque du droit international.

A la réunion de l'Institut à Paris, en 1894, M. Aubert a démontré, par la présentation de cartes, l'absurdité qu'il y aurait à vouloir se servir pour une côte telle que celle de la Norvège, d'une limite territoriale suivant strictement les contours du rivage (*Annuaire XIII*, p. 287).

Quant aux délibérations au sein de l'Institut de droit international sur les questions des limites maritimes au cours des réunions de 1891-1894, nous renvoyons pour plus ample informé à Meyer, pages 166 et ss., et pour les questions d'un intérêt particulier pour la Norvège, au *Rapport 1912*, pages 66 et ss.

La situation vers 1906

91. C'est vers 1906 que les premiers chalutiers britanniques firent leur apparition sur la côte du Finnmark oriental. A l'ouest du cap Nord, le chalutage commença bien plus tard encore, vers 1932-1933.

Au moment où les chalutiers britanniques commencèrent leur activité sur la côte du Finnmark oriental, les règles juridiques norvégiennes concernant la délimitation et l'étendue du territoire maritime se trouvaient établies, ainsi que cela a été démontré dans

les paragraphes précédents (45 à 90). Les stipulations essentielles en avaient été établies par les décrets royaux du 22 février 1812, du 16 octobre 1869, du 9 septembre 1889, ainsi que par les proclamations du 5 janvier 1881 et du 17 décembre 1896. Le territoire maritime de la Norvège avait en fait été *réduit* comparativement à ce qu'il était auparavant ; en même temps, les principes qui devaient servir de base à sa détermination avaient été formulés. Les plus importants de ces principes étaient :

a) l'adoption d'une zone territoriale de la largeur d'une lieue de mer d'un quinzième de degré ;

b) la confirmation de la conception juridique en vigueur en Norvège depuis des temps immémoriaux, à savoir que les fjords sont des eaux intérieures norvégiennes ;

c) la confirmation de la conception séculaire norvégienne suivant laquelle c'est la ligne du « skjærgård » qui constitue la ligne côtière, de sorte que sur les portions de la côte couvertes par le « skjærgård », la zone territoriale devra être déterminée en partant des îles et îlots les plus éloignés qui ne sont pas constamment recouverts par la mer, en se servant de lignes de base droites tirées entre ces points, selon les principes des décrets royaux de 1869 et de 1889.

Si certains secteurs de la côte seulement avaient fait l'objet d'une détermination concrète du tracé des lignes de base — à savoir ceux du Sunnmøre et du Romsdal, ainsi que l'embouchure du Varangerfjord —, la raison en était que c'étaient les seuls endroits où le besoin de limites exactement déterminées s'était imposé au législateur. Les *principes* n'en avaient pas moins été exprimés dans les dispositions concernant le Sunnmøre-Romsdal-Varangerfjord. Aucun autre État n'avait, à cette époque, tracé de limites précises à son territoire maritime sur toute l'étendue de ses côtes.

Les règles ainsi établies par la Norvège concernant l'étendue de son territoire maritime étaient connues. Certains États avaient sollicité des renseignements à leur sujet et les avaient reçus sans formuler d'objections. Dans les deux cas où des représentations furent faites par la France au sujet du Vestfjord (*supra*, paragraphe 57), et en 1869 par le même pays à la suite d'un décret royal du 16 octobre de la même année (*supra*, paragraphe 63), les explications fournies par la Norvège avaient été trouvées satisfaisantes. Les règles norvégiennes avaient fait l'objet de communications dans des conférences internationales et y avaient été commentées.

Les principes concernant la détermination du territoire maritime norvégien ne ressortent donc pas seulement de la pratique constitutionnelle du pays, telle qu'elle était établie et consacrée avant le désaccord avec la Grande-Bretagne. Ils étaient connus des gouvernements étrangers, ainsi que des spécialistes en matière de droit international, sans que leur validité eût été contestée.

Quand il est dit au paragraphe 145 du Mémoire britannique, que « by a well-settled rule of international law, a State cannot excuse its breaches of applicable rules of international law by merely

invoking the provisions of its own municipal law, binding although the latter may be in its municipal courts », cela ne saurait s'appliquer à notre cas.

Les principes norvégiens ne violaient aucune règle de droit international au moment où ils furent arrêtés. Ils sont antérieurs aux prétendues règles invoquées par le Royaume-Uni dans son Mémoire, lesquelles ne sont jamais devenues — ainsi qu'il sera démontré à la II^{me} partie de ce Contre-Mémoire — des règles de droit international général.

Telle était donc la situation juridique, au moment où, vers 1906, commença le chalutage sur la côte du Finnmark oriental et où prirent naissance les différends qui ont abouti au présent procès.

Ces différends s'expliquent par le heurt d'intérêts contraires en matière de pêche : d'une part, l'intérêt d'une population de pêcheurs, fixée sur une côte ingrate de l'extrême Nord, à conserver pour elle la pêche côtière qu'elle pratique sans entraves depuis des siècles et de laquelle dépend son existence même ; et d'autre part, l'intérêt qu'ont des compagnies de chalutiers étrangères à étendre leur champ d'activité aux espaces maritimes situés le long des côtes norvégiennes, après que la faune marine dans les parages où ils avaient jusque-là pratiqué leur industrie, eût été réduite par suite de surexploitation.

Ce heurt d'intérêts opposés, qu'il importe avant tout de connaître pour comprendre à la fois les données concrètes et la portée véritable du procès en cours, est exposé d'une façon détaillée dans *Meyer* : pages 118 et ss., et notamment aux pages 122 à 123. C'est pourquoi la citation de l'ouvrage de Meyer, reproduite isolément dans le Mémoire du Royaume-Uni au paragraphe 4, doit être replacée dans son contexte, faute de quoi elle ne peut donner qu'une impression fautive de la situation.

Chapitre IV

HISTORIQUE DU LITIGE DEPUIS 1906

LA PÉRIODE ALLANT DE 1906 JUSQU'À LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

Police des eaux et application des principes

92. Comme indiqué au paragraphe précédent, c'est vers 1906 que les premiers chalutiers britanniques commencèrent de faire leur apparition au large de la côte du Finnmark oriental. Il s'agissait de chalutiers allant pêcher à l'entrée de la mer Blanche et dans la mer de Barentz ou en revenant. Des recherches scientifiques russes avaient, quelques années auparavant, révélé aux Anglais l'existence de ces lieux de pêche. Les chalutiers pêchaient au large de la côte finnmarkienne pour faire leur plein.

Cette apparition de chalutiers étrangers fit naître des appréhensions parmi la population côtière. Comme indiqué dans le *Rapport 1912*, pages 116-117, le ministère des Affaires étrangères reçut en 1908 des pétitions, adressées au Gouvernement norvégien par plusieurs centaines de pêcheurs rassemblés à Gjesvær, Finnmark, au sujet « de l'extension du territoire maritime jusqu'à 9 ou 10 milles de terre afin de protéger nos bancs de pêche, Gjesböen, au large de Fuglöy, et Loppa, ainsi que les bancs au large de Söröy et Ingöy jusqu'à Vardö, lesquels bancs sont situés à environ 8 milles de terre ».

Au mois de mai de la même année, tandis que le projet de loi concernant l'interdiction de la pêche au chalut était à l'étude, plusieurs centaines de pêcheurs, réunis à Mehamn, votèrent une résolution invitant le *Storting* à se mettre en rapport avec d'autres puissances en vue de proposer l'extension du territoire maritime. Les pêcheurs faisaient observer qu'une modification des lois en vigueur ne serait d'aucune ressource, la zone interdite aux étrangers étant beaucoup trop restreinte. Quelques jours auparavant, une réunion à laquelle prirent part 900 à 1.000 pêcheurs avait aussi eu lieu à Berlevåg. Il y fut adopté une résolution portant que la pêche au chalut en deçà de la frontière des eaux territoriales devait, le plus tôt possible, être interdite par une loi et que l'on devait chercher à étendre les limites du territoire maritime.

93. Comme exposé aux paragraphes 72 et 73 ci-dessus, la loi du 2 juin 1906 interdit aux étrangers la pêche en territoire maritime norvégien, et la loi du 13 mai 1908 interdit l'emploi du filet de fond à la traîne sur ce même territoire. Pour veiller au respect de ces lois, il fut jugé nécessaire de renforcer la police de pêche au Finnmark. Depuis 1907, des garde-pêche de la Marine stationnent chaque année dans les eaux de la Norvège du Nord.

Pour la gouverne de cette police de pêche, l'administration centrale fit recueillir auprès du préfet du Finnmark des renseignements détaillés sur la question de savoir où devait être tracée la limite dans le secteur de la côte où les chalutiers étrangers étaient particulièrement actifs à cette époque, à savoir sur la côte du Finnmark oriental. Dans un télégramme du 26 février 1908, adressé au ministère du Commerce, le préfet répondit en déclarant que la limite devait être tracée « à la distance d'une lieue de mer à compter de lignes droites tirées entre les derniers caps à la mer à travers l'embouchure des grands fjords, c'est-à-dire de la pointe de Knivskjærødden au cap Nordkyn, de Nordkyn au cap Sletnes, de Sletnes au cap Kjølnes, de Harbakken au Kavringen, du cap Kibergnes à la rivière Grense-Jakobselv ».

94. Sur invitation du ministère du Commerce, le ministère des Affaires étrangères, dans une lettre du 24 mars 1908 adressée au ministère de la Défense nationale, fit une déclaration sur la limite territoriale du Finnmark pour la gouverne des bâtiments de guerre servant de garde-pêche (annexe 34 A). (Il a été fait,

au demeurant, état de cette lettre dans un autre ordre d'idées, au paragraphe 69 ci-dessus.) Le ministère des Affaires étrangères renvoie d'abord à la disposition générale contenue dans la législation norvégienne sur la pêche, suivant laquelle la limite du territoire maritime norvégien est fixée à une lieue géographique (de 15 au degré de méridien) à compter de l'île ou l'îlot le plus éloigné qui n'est pas recouvert par la mer. Il est ensuite expliqué que cette prescription doit être ainsi comprise que la limite se compte à partir de la ligne du littoral qui avance le plus dans la mer à marée basse, ou à partir de l'île ou l'îlot le plus éloigné qui n'est pas constamment recouvert par la mer. La déclaration poursuit :

« La mer territoriale dans le Finnmark comprend, en outre, en vertu du droit international et de la coutume, les fjords et baies adjacents, et la limite de pêche sera tracée à la distance d'une lieue géographique en partant des lignes qui relient les points extrêmes des deux côtés de ces fjords et baies. »

Comme on le voit, il est dit ici expressément que les lignes de base doivent être tirées entre les points *les plus avancés*, sans indication d'aucun maximum pour leur longueur. Ce sont les principes adoptés par le décret du 22 février 1812, et appliqués par les décrets royaux de 1869 et de 1889, dont il est fait ici état.

95. Tout en définissant ainsi le territoire maritime du Finnmark conformément aux principes consacrés par l'évolution antérieure de la législation (*supra*, paragraphes 45 à 91), une grande importance fut accordée au souci d'organiser la police de pêche de façon à éviter, dans la mesure du possible, des incidents de nature à entraîner des complications inopportunes, notamment dans les relations de la Norvège avec la Grande-Bretagne.

Sur la partie du territoire maritime norvégien située en deçà d'une limite tirée à la distance d'une lieue de mer à partir d'une ligne de base rectiligne, tracée sur l'entrée d'un fjord ne dépassant pas 10 milles marins de largeur, la législation norvégienne fut intégralement maintenue ; y compris les dispositions sur l'emploi de la force à l'égard des pêcheurs étrangers si c'était nécessaire. (A ce propos, il faut avoir présent à l'esprit que dans le secteur de la côte où les chalutiers étrangers pratiquaient la pêche à cette époque — c'est-à-dire sur la côte du Finnmark oriental depuis la pointe de Knivskjærodden jusqu'à la rivière de Grense-Jakobselv — il n'y a pas de « skjærgård », mais par contre des fjords nombreux, ce qui explique que cette disposition fait état seulement des règles intéressant la détermination de la limite à l'entrée des fjords.)

Au contraire, dans la zone située au large de cette portion du territoire, mais en deçà de la limite indiquée par le préfet du Finnmark dans son télégramme du 26 février 1908 et par le ministère des Affaires étrangères dans sa déclaration du 24 mars 1908, les prescriptions devaient provisoirement être appliquées de manière

à éviter des conflits susceptibles d'entraîner l'emploi de la force ou la capture des navires. Dans cette zone, les commandants des garde-pêche devaient se borner à donner des avertissements, à noter les noms des navires en cause et à envoyer rapport télégraphique de l'incident au ministère compétent, afin de permettre au Gouvernement de décider de la suite à donner à l'affaire. Par conséquent, même dans cette zone *on devait réclamer le respect du caractère de territoire maritime norvégien de ces eaux*. Seul l'emploi de la force devait être évité.

Mais, comme en le verra plus loin (*infra*, paragraphes 146-149, 168 et 173 avec l'annexe 56), cette application tempérée de la loi n'excluait pas que les pêcheurs étrangers fussent déférés devant les tribunaux et condamnés pour pêche illicite dans les eaux en question.

Ainsi, c'est dès 1908 qu'on se trouve en présence de l'application « tempérée » de la législation norvégienne concernant la pêche sur une portion du territoire maritime revendiqué par la Norvège. C'est la même application tempérée qui — avec certaines modifications — persista jusqu'en 1948. La durée de ce régime s'explique logiquement par des circonstances qui ne dépendaient pas de la seule volonté de la Norvège.

96. On peut se demander pourquoi le Gouvernement norvégien n'usa pas, dès le début, de *l'emploi de la force* sur tout son territoire maritime dans l'application des lois en vigueur à l'égard des pêcheurs étrangers.

A ce propos, il faut d'abord retenir le fait que la Norvège venait à peine, à la suite de la dissolution de son union avec la Suède en 1905, d'être dotée d'un service diplomatique distinct. On comprendra sans doute que, pendant les premières années, le Gouvernement norvégien hésitait à prendre des mesures susceptibles d'entraîner des conflits avec la Grande-Bretagne, à laquelle la Norvège se sentait liée par une solide amitié, et qui était la meilleure cliente du commerce norvégien. Par sa démarche du 9 janvier 1906 (*supra*, paragraphe 85, avec l'annexe 31, n° 1) pour amener la Norvège à adhérer au principe de la Convention de la mer du Nord, le Gouvernement britannique avait, de façon instante, manifesté tout le prix qu'il attachait à obtenir l'adhésion de la Norvège à cette convention. A cette occasion, le ministre de Grande-Bretagne à Oslo déclara entre autres : « I am at the same time instructed to point out that there is now an almost unanimous opinion among nations, that territorial limits should not extend beyond three miles from the coast. » Il est naturel qu'une telle déclaration fit une certaine impression sur le Gouvernement norvégien, bien que celui-ci trouvât peu compatible avec les intérêts de son pays de déférer à l'invitation sans examiner de près les affirmations produites et sans avoir pesé les conséquences des prétentions émises.

Ce qui était arrivé à l'Islande et aux îles Féroé, était également de nature à inviter le Gouvernement norvégien à une certaine prudence. En 1901, la Grande-Bretagne et le Danemark conclurent — voir *Meyer*, page 151 et pages 224 et ss. — une convention sur les limites de pêche autour de l'Islande et des îles Féroé, en faisant usage des règles de la Convention de la mer du Nord. Les Islandais venaient justement de préparer l'adoption d'une limite de 7 milles marins. Il leur fut alors notifié que la limite des 3 milles était une règle « internationale ». D'une façon générale, la Grande-Bretagne faisait une propagande inlassable pour faire reconnaître comme une exigence du droit international par les autres puissances la règle des 3 milles de la Convention de la mer du Nord, ainsi que la clause des 10 milles marins comme longueur maximum des lignes de base dans les baies.

Il est donc compréhensible que la Norvège, placée devant ces faits, ait fait montre d'une certaine prudence dans l'application des deux lois de pêche de 1906 et de 1908. On ne saurait donc s'étonner que la Norvège, tout en réclamant un territoire maritime délimité selon les principes établis par les décrets royaux des 22 février 1812, 16 octobre 1869 et 9 septembre 1889, ainsi que par les proclamations des 5 janvier 1881 et 17 décembre 1896, ait avisé les commandants des garde-pêche que la Grande-Bretagne s'opposerait probablement aux captures faites au delà d'une limite tracée conformément aux règles de la Convention de la mer du Nord pour la longueur des lignes de base, et que l'emploi de la force à l'égard des navires britanniques au delà de la zone ainsi délimitée pourrait entraîner de sérieux conflits. Une certaine modération s'imposait donc dans l'application des lois dans ces eaux.

A ce propos, il faut noter qu'à cette époque aucun autre pays n'avait déterminé les limites concrètes de son territoire maritime.

Il faut noter également que l'achèvement de la carte moderne à grande échelle de l'ensemble de la côte norvégienne demandait encore de longues années, et qu'une carte de cette nature était indispensable pour établir les limites maritimes avec précision. Cette circonstance poussa également la Norvège à opter pour l'application tempérée de ces lois.

L'incident du Lord Roberts (Mémoire britannique, par. 7)

97. Comme il est signalé dans le Mémoire britannique, paragraphe 7, le chalutier anglais *Lord Roberts* fut, le 11 mars 1911, capturé dans le Varangerfjord par les autorités norvégiennes, pour avoir pêché en deçà de la ligne allant de la rivière Grense-Jakobselv au cap Kibergnes, à 4 milles marins et demi au sud-est du cap Komagnes. Le juge d'instruction à Vardö conclut à la confiscation du navire.

Des notes furent échangées entre le Gouvernement britannique et le Gouvernement norvégien concernant la position exacte du navire, et, par jugement prononcé le 24 mai 1911 par le tribunal de première instance à Vardø, le capitaine du chalutier fut condamné à une amende pour infraction à la loi du 2 juin 1906 portant interdiction aux étrangers de pêcher à l'intérieur du territoire maritime norvégien. Le capitaine fut en outre condamné à payer la valeur du produit des pêches effectuées en territoire maritime.

98. Lors d'un séjour à Londres, M. Irgens, ministre des Affaires étrangères (ancien ministre de Norvège à Londres) eut une entrevue, le 26 juin 1911, avec le ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, Sir Edward Grey. Au sujet de cette entrevue, M. Irgens prit des notes, qui se trouvent aux archives du ministère des Affaires étrangères, et qui ont la teneur suivante (en traduction) :

« Au cours de mon séjour à Londres, je sollicitai une entrevue avec le ministre britannique des Affaires étrangères, pour discuter avec lui de l'incident du *Lord Roberts*. L'entrevue eut lieu le lundi 26 juin.

Au cours de cette entrevue, j'ai exposé devant sir Edward Grey les différentes raisons qui prouvent que le Varangerfjord est norvégien (le droit exclusif des pêcheurs norvégiens depuis des temps immémoriaux, les proclamations concernant la limite allant de Kiberg à Jakobselv — qui jusqu'ici n'a jamais rencontré d'opposition du côté anglais. Le droit international, qui reconnaît le caractère territorial des eaux où il y a eu pratique séculaire d'une certaine ampleur. La position de l'Institut de Droit international et les déclarations des théoriciens, etc.). J'ai signalé aussi que l'Angleterre non plus n'avait pas fait opposition à la lettre que le ministère des Affaires étrangères adressa au ministre de Grande-Bretagne à Christiania en 1908, en réponse à une demande de renseignements au sujet du territoire maritime de la Norvège. Le Varangerfjord figurait dans cette lettre.

Les objections de Grey étaient que l'Angleterre n'avait jamais reconnu à aucune Puissance une frontière maritime plus large que celle de 3 milles marins. Il était impossible de consentir à la Norvège ce que l'Angleterre n'avait consenti à aucune autre Puissance. La question des limites maritimes était d'une telle importance pour l'Angleterre, que celle-ci, le cas échéant, ferait la guerre à une grande Puissance sur cette question. D'ailleurs, comment pourrait-il soutenir devant le Parlement la reconnaissance à la Norvège sur ce point d'une position à part, qu'on ne voulait consentir à aucune autre Puissance. Quand il prononça le mot « war », je dis qu'avec la Norvège cette solution était sans doute exclue, puisque nous avions un traité d'arbitrage avec la Grande-Bretagne. Il dit n'avoir pas pensé à cela, mais qu'il allait « look it up ».

Lorsque j'abordai le côté politique de la protestation dans l'incident du *Lord Roberts*, Grey déclara que la discussion en était exclue. Les égards politiques dus à la Norvège n'entraient pas en considération dans cette question, qui engageait la position de l'Angleterre envers l'ensemble des Puissances. En commentant

le litige avec la Russie au sujet de la frontière maritime, Grey laissa entendre qu'on parlait de convoquer une conférence internationale sur la question.

Grey fit mention de l'affaire du Moray-Firth dans laquelle, fit-il entendre, la Norvège avait adopté un autre point de vue que dans le cas actuel où il s'agit de défendre des prétentions intéressant sa propre frontière. Je répondis que les deux cas ne présentaient aucune analogie.

J'expliquai à Grey que l'affaire du *Lord Roberts* était toujours pendante devant les tribunaux norvégiens. Elle allait passer en Cour d'appel sur appel du prévenu. Le procès serait sans doute terminé devant les tribunaux d'ici le mois de février de l'année prochaine. Dans l'intervalle, il serait hautement souhaitable que l'Angleterre ne présentât pas de protestation écrite. Dans le même ordre d'idées, je signalai également qu'on venait de nommer chez nous une commission pour l'étude de la frontière maritime du Finnmark. Grey laissa entendre qu'il voulait attendre la décision des tribunaux, mais toutefois sans prendre d'engagement formel. »

Il y a probablement, dans les archives du ministère des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, une note analogue prise par sir Edward Grey.

Selon la note prise par M. Irgens, sir Edward Grey, au cours de cette conversation, a fortement souligné l'importance attachée par l'Angleterre à la reconnaissance de la limite des 3 milles. La déclaration du ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne que l'Angleterre, le cas échéant, ferait la guerre à une grande Puissance pour cette question, fut plus tard rapportée devant le *Storting*. Il va sans dire que de telles déclarations étaient de nature à inciter le Gouvernement norvégien à faire montre de modération dans l'exercice de ses droits, dans la portion du territoire maritime norvégien dont le caractère territorial était contesté par la Grande-Bretagne.

La perspective d'une conférence internationale pour la discussion des questions de limites maritimes invitait à la même modération.

98 a). Bien que, au cours de la conversation avec Sir Edward Grey, M. Irgens eût soutenu comme souhaitable que l'Angleterre ne présentât par sur le moment de protestation écrite, M. Findlay, ministre de Grande-Bretagne à Christiania, transmit au ministre des Affaires étrangères une telle protestation dans la note du 11 juillet 1911 (annexe 35, n° 1). Dans cette note, il est parlé du « generally accepted principle of international law, by which the territorial waters of a State do not extend beyond three geographical marine miles from low-water mark of the coast line ». En conséquence, le Gouvernement britannique était « unable to recognize the Norwegian claim to treat the Varangerfjord within the line Kibergnes-Jakobselv, and the whole of the Vestfjord as territorial waters ».

La note renvoie ensuite au fait que la Norvège avait « protesté » en 1907 contre la capture faite, par les autorités écossaises, d'un chalutier norvégien au delà de la limite des 3 milles marins dans le Moray Firth. Comme il ressort de la note prise par M. Irgens sur la conversation avec sir Edward Grey, le ministre des Affaires étrangères de Norvège fit remarquer, déjà au cours de cette conversation, que les deux cas ne présentaient aucune analogie. La démarche officieuse effectuée en 1907 par le ministre de Norvège, le Dr Fridtjof Nansen, auprès de sir Charles Hardinge, sous-secrétaire d'État britannique, eut lieu, alors que l'on supposait que la zone où avaient pêché les chalutiers norvégiens, selon le point de vue du Gouvernement britannique lui-même, ne faisait pas partie des eaux britanniques. Alors que la justification de l'arrestation comme de la condamnation ultérieure du capitaine du *Lord Roberts* était que le Varangerfjord fait partie, et a toujours fait partie, des eaux intérieures norvégiennes. Ce point de vue fut précisé dans la note (additionnelle) du 29 novembre 1913, adressée par le ministre des Affaires étrangères de Norvège au chargé d'affaires de la Grande-Bretagne (annexe 35, n° 4). La lettre du 2 février 1907 adressée par le Dr Nansen à sir Charles Hardinge est reproduite à l'annexe 35, n° 5.

Pour ce qui est des procès intentés aux chalutiers norvégiens qui avaient pêché dans le Moray Firth, on est prié de se reporter, pour plus ample information, à *Meyer*, pages 136-145.

La note britannique du 11 juillet 1911 ne fait aucune allusion au fait que la Grande-Bretagne, au cours de l'affaire d'arbitrage avec les États-Unis à propos des pêcheries nord-atlantiques, avait invoqué à l'appui de sa thèse que le Varangerfjord, selon la loi norvégienne, faisait partie des eaux norvégiennes (*supra*, paragraphe 66).

La note se termine en exprimant l'espoir que le Gouvernement norvégien jugera possible de payer une indemnité aux propriétaires du *Lord Roberts*.

99. Dans une note subséquente du 20 juillet 1911 (annexe 35, n° 2), le ministre de Grande-Bretagne fit savoir que « His Majesty's Government have decided not to press the claim of the owners of the *Lord Roberts* until the appeal to the Supreme Court has been decided, provided that the decision is not unduly delayed, it being possible that the decision of that tribunal may render such a formal representation unnecessary ».

Quant on parle ici de « Supreme Court », c'est par confusion avec la Cour d'appel pénale, car c'était devant ce dernier tribunal que l'affaire fut portée en appel de la décision du tribunal de première instance.

100. Par la sentence de la Cour d'appel pénale¹ du 13 juillet 1912, le capitaine du *Lord Roberts* fut condamné à une amende et au paiement de la valeur de la prise litigieuse, comme il l'avait été par la sentence du tribunal de *première instance*.

Le défenseur de l'accusé demanda qu'on fit insérer au procès-verbal les extraits suivants de l'exposé du « lagmann » :

« 1. Quant à l'étendue du territoire maritime norvégien :

Suivant une vieille règle du droit norvégien, qui doit servir de base à l'appréciation de l'affaire en cause, mais qui au demeurant semble être reconnue au point de vue international, le territoire maritime de la Norvège comprend la portion de mer qui est située en deçà d'une lieue de mer ou d'une lieue géographique à compter de l'île ou de l'îlot le plus éloigné qui n'est pas recouvert par la mer. Dans cette portion de mer entrent nos fjords, attendu que la distance de la lieue de mer dans ces eaux est comptée à partir d'une ligne droite tirée en travers du fjord à son embouchure. Pour ce qui concerne en particulier le Varangerfjord, est à considérer comme territoire maritime norvégien tout ce qui est situé en deçà d'une ligne tirée du cap Kibergnes à la rivière Grense-Jakobselv. On en trouve l'expression entre autres dans les décrets royaux du 5 janvier 1881 et du 17 décembre 1896 concernant l'interdiction de la chasse aux cétacés. Le territoire maritime norvégien s'étend même, sur une partie de ce secteur, à une lieue de mer au delà de cette ligne, mais ce fait n'entre pas en considération ici. Car il a été tiré au clair, et le prévenu a reconnu qu'en l'occurrence visée par l'accusation, il a pratiqué la pêche au chalut dans le Varangerfjord à plusieurs milles marins en deçà de la ligne en question, et qu'il était conscient du fait.

2. Quant à l'effet d'une erreur de droit sur la question de la culpabilité :

Notre code pénal offre la faculté d'acquitter un prévenu pour cause d'ignorance ou d'erreur de ce que dit la loi. Mais cela intervient seulement dans le cas où l'erreur de droit est à un certain degré excusable. Toutefois, la loi ne définit pas à quel degré l'erreur de droit doit être excusable pour entraîner l'acquittement. Dans le cas présent, la question semble se poser de savoir dans quelle mesure le jury conclut que le prévenu, vu tout ce qui vient d'être établi, aurait dû s'informer des règles juridiques norvégiennes concernant notre territoire maritime, avant de commencer sa pêche au chalut dans le Varangerfjord. Si le jury estime que le prévenu en avait l'obligation, mais nonobstant avait négligé de s'informer, son erreur de droit n'est pas assez excusable pour le libérer de toute peine, fût-elle même — le cas échéant — de nature à être prise en considération par la Cour comme circon-

¹ La Cour d'appel pénale en Norvège est un tribunal où un jury, composé de dix membres, statue sur la culpabilité. Le président de la cour, nommé « lagmann », fait un exposé devant le jury et instruit celui-ci des règles juridiques à appliquer. Si le président de la Cour, dans l'exercice de cette fonction, fait une déclaration jugée erronée par le procureur général ou par le défenseur de l'accusé, ceux-ci peuvent demander l'insertion de cette déclaration au procès-verbal. Une déclaration ainsi insérée peut servir de fondement à un pourvoi en révision devant la Cour suprême.

stance atténuante dans la détermination de la peine. Mais si le fait d'avoir négligé de s'informer des règles norvégiennes concernant notre territoire maritime ne peut être imputé au prévenu comme un manquement à ses obligations, il devra être acquitté pour cause d'erreur sur le droit.»

101. Le condamné en Cour d'appel se pourvut en revision devant la Cour suprême. Mais il est inexact de dire, comme dans le Mémoire britannique, au paragraphe 7, que « as diplomatic correspondence was still continuing between the two Governments, the appeal was not proceeded with immediately ».

Une telle présentation des faits déforme la réalité. Sans doute, l'échange de notes diplomatiques continuait. Mais cette correspondance se composait, de la part du Gouvernement britannique, de demandes réitérées de nouveaux ajournements, et du côté norvégien, de réponses accommodantes. La première demande britannique d'ajournement est la lettre de M. Lindley, en date du 24 septembre 1912 (annexe 35, n° 3). Elle fut suivie d'une succession de demandes d'ajournement, dont la dernière est du 22 janvier 1915 (annexe 35, n° 6). Le 15 mars 1916, le pourvoi en revision fut retiré par une déclaration du défenseur, dûment mandaté par le capitaine du chalutier, dans les termes suivants :

« I, Samuel Edward Murlin, hereby authorize Advokat Knut Dybwad to take the legal steps for withdrawal of my appeal to Høiesterett i Norway of the judgment of the Lagmann's rett i Vardø of July 1912, without prejudice to the general question raised in the case. »

Le *Lord Roberts* était le seul chalutier capturé par les autorités norvégiennes avant la première guerre mondiale.

102. Pour ce qui est de la sauvegarde de la souveraineté territoriale de la Norvège dans le Varangerfjord, il est logique, comme à propos de l'incident du *Lord Roberts*, de faire état d'un jugement en Cour suprême d'une date plus récente, à savoir le jugement rendu le 24 août 1934, dans l'affaire pénale intentée au capitaine du chalutier allemand *Preussen* (*Norsk Rettstidende* — [Gazette judiciaire de Norvège] —, 1934, pp. 727 et ss.). Le *Preussen* avait été arrêté pour avoir pêché dans la position de lat. 70° 8.5' N., et long. 30° 52' E. Gr. Cette position se trouve à 2,7 milles marins en deçà de la ligne Kibergnes-Grense-Jakobselv. Par jugement du tribunal de première instance, le capitaine fut condamné à l'amende et à la confiscation. La condamnation fut confirmée par la Cour suprême. Le premier opinant exprima, dans son exposé, l'avis suivant, qui reçut l'assentiment de ses six collègues :

« En premier lieu, je tiens à déclarer qu'à mon avis, il est hors de doute que la limite du territoire maritime doit, en l'occurrence, être tracée comme l'a fait le tribunal de première instance, de sorte que le Varangerfjord dans son ensemble tombe dans le domaine du territoire maritime norvégien. Un tel tracé est conforme

à la conception traditionnelle et bien établie du droit norvégien, ce que je considère comme une raison déterminante pour l'adopter comme fondement de la décision à prendre dans le cas présent. »

La Commission de la frontière des Eaux territoriales (Mémoire britannique, paragraphe 9)

103. La situation créée par l'incident du *Lord Roberts* provoqua, comme il est dit dans le Mémoire britannique, paragraphe 9, la nomination par décret royal du 29 juin 1911 d'une commission d'experts pour étudier la question de la frontière maritime de la Norvège au Finnmark. Les membres en étaient J. H. Wollebæk, chef de section au ministère des Affaires étrangères (président), Oskar Dahl, capitaine de vaisseau, et C. V. Fleischer, inspecteur des pêcheries. Le premier rapport de la commission, dénommé « Partie générale », fut déposé le 29 février 1912. Ce rapport, qui était public, fut traduit en français et officieusement communiqué au Gouvernement britannique. C'est ce rapport en traduction auquel renvoie le présent Contre-Mémoire sous la dénomination de *Rapport 1912* (*supra*, paragraphe 11).

Le présent Contre-Mémoire a fait état de ce rapport en plusieurs endroits. Sur le point qui nous occupe ici, on tient à attirer l'attention sur la déclaration doctrinale concernant le tracé des lignes de base au large des fjords, figurant à la page 20 :

« En général, dans les cas particuliers, on prendra le plus sûrement une décision en conformité avec la vieille notion juridique norvégienne, si l'on considère la ligne fondamentale (ligne de base) comme étant tirée entre les points les plus extrêmes dont il pourrait être question, nonobstant la longueur de la ligne. »

On renvoie, en outre, à la déclaration de principe concernant le tracé des lignes de base au large de l'archipel côtier (« skjærgård ») aux pages 48 et 49 :

« Si l'on devait poser en principe quels sont les rochers, le long du littoral, qui doivent être considérés comme « les plus éloignés », le plus conforme à l'expression de la lettre patente de 1812 — qui fait passer la frontière au large des îles et îlots les plus éloignés et ne nomme même pas la ligne côtière de la terre ferme — serait de considérer comme norvégienne toute l'étendue de mer qui se trouve en deçà de ces rochers et d'étendre en outre la frontière des eaux territoriales à une lieue au large de lignes droites qui seraient censées être tirées entre les rochers. Si la disposition législative donne, en somme, une indication quelconque, il semble qu'elle ait eu en vue, pour former les lignes de base, de considérer les îles et les îlots comme autant de points reliant cette ligne. On évite par là en général que la frontière soit tracée en arc en dehors des rochers (ou en demi-cercles autour de ceux-ci avec un rayon d'une lieue), et aussi qu'il soit tracé un cercle entier autour d'un rocher en particulier, auquel on attribue une parcelle de la mer territoriale enlevée au reste de la zone. »

104. La commission déposa à la même date — c'est-à-dire le 29 février 1912 — le rapport n° 2, « Partie spéciale » (confidentiel), contenant des propositions pour le tracé concret des lignes de base pour le Finnmark.

A l'annexe 15 de son Mémoire, le Gouvernement britannique a présenté le rapport de la Commission des Affaires étrangères du *Storting* ayant abouti à la promulgation du décret royal du 12 juillet 1935. A l'alinéa 17 de cette annexe, il est dit que les lignes proposées par la commission coïncident avec celles proposées par la Commission de la frontière des Eaux territoriales de 1911. La recommandation de cette dernière commission fut présentée sous forme d'un tableau, joint à son rapport comme annexe n° 1. Ce tableau est présenté ici à l'annexe 36.

En ce qui concerne le tracé de la ligne entre l'écueil de Darupskjær et Vesterfallet dans le LoppHAVET (points de départ nos 20 et 21 du décret royal du 12 juillet 1935), la commission s'était abstenue de formuler une proposition définitive.

105. Le décret royal du 12 juillet 1912 nomma une commission d'experts chargée d'étudier la limite maritime de la Norvège dans les départements du Nordland et du Troms, et cette commission fut composée des mêmes membres que celle de 1911. La Commission de 1912 déposa son rapport le 20 mai 1913. Comme le rapport n° 2 du 29 février 1912, celui-ci est confidentiel.

La commission présenta, en première-annexe à ce rapport, le tableau des lignes de base proposées par elle. Ce tableau est reproduit ici à l'annexe 37. Les points nos 1 à 28 dans le projet de la commission intéressent la partie des départements du Troms et du Nordland qui est couverte par le décret royal du 12 juillet 1935. On se rendra compte que les lignes de base proposées par la commission coïncident avec les lignes déterminées par le décret royal du 12 juillet 1935.

Les points nos 29 à 32 proposés dans le rapport de la commission sont situés au sud de la région visée par le décret du 12 juillet 1935.

106. Un décret royal du 15 août 1913 nomma, enfin, une commission d'experts pour l'étude de la limite maritime de la Norvège dans les départements du Trøndelag Nord et Sud, ainsi que dans certaines régions du département du Romsdal. Cette commission eut la même composition que les précédentes. Par suite de la guerre, la commission ne put déposer son rapport confidentiel que le 26 octobre 1920. Ce rapport intéresse des régions situées au sud de celle couverte par le décret du 12 juillet 1935.

La note britannique du 22 août, et la note norvégienne du 29 novembre 1913 (Mémoire britannique, paragraphe 9)

107. Comme signalé par le Mémoire britannique, paragraphe 9, le Gouvernement britannique, par l'entremise de son ministre à

Christiania, proposa dans une note du 22 août 1913 (annexe 38, n° 1) que les deux Gouvernements se mettent d'accord sur un *modus vivendi* dans la question de la limite maritime. La note faisait ressortir que le Gouvernement britannique envisagerait avec regret la possibilité qu'un différend avec la Norvège à propos de la limite des eaux territoriales pût créer un antagonisme politique de caractère sérieux, et soulignait la communauté d'intérêts des deux pays dans le maintien du *statu quo* territorial dans l'Europe du Nord, etc. En conséquence, le Gouvernement britannique voulait proposer un arrangement provisoire, susceptible de rester en vigueur jusqu'à la conclusion d'une convention internationale générale concernant le territoire maritime des États, et qui ne préjugerait en rien des principes défendus par chacun des deux Gouvernements. Le Gouvernement britannique se déclara prêt à mettre ses navires de pêche en garde contre le risque qu'ils couraient en allant pêcher dans le Varangerfjord en deçà de la ligne allant du cap Kibergnes à la rivière Grense-Jakobselv, et contre la pêche dans aucune partie du Vestfjord. En contrepartie, le Gouvernement norvégien adresserait un avertissement analogue aux navires de pêche norvégiens : ne pas pêcher « in waters adjacent to the coast of the United Kingdom in which certain methods of fishing are not permitted to British vessels ». En outre, le Gouvernement norvégien devrait s'engager à ne pas inquiéter les navires britanniques pêchant le long de la côte norvégienne en deçà de la distance de 4 milles marins, mais au delà de la limite des 3 milles marins, exception faite du Varangerfjord et du Vestfjord.

108. Le Gouvernement norvégien répondit par la note du 29 novembre 1913 (annexe 38, n° 2).

Dans cette note, le Gouvernement norvégien exprime également son désir d'aplanir la divergence de vues qui existe entre les deux Gouvernements en ce qui concerne l'étendue du territoire maritime. Il souligne en même temps qu'« il s'agit dans cette question d'un des intérêts vitaux de la Norvège, de la possibilité pour sa population côtière de maintenir son existence en se livrant à la pêche, sans avoir à souffrir de la concurrence d'étrangers, sur les étendues de mer qui, depuis un temps immémorial, ont été considérées comme faisant partie des eaux territoriales de la Norvège et utilisées comme telles ».

La note renvoie ensuite au rapport de la Commission de 1911 pour la frontière des eaux territoriales et pose, en principe, qu'un *modus vivendi* provisoire devrait, le cas échéant, consacrer l'état de choses existant. « Le Gouvernement norvégien doit faire ressortir quel grand préjudice serait autrement porté à la population côtière dont les conditions d'existence, maintenant déjà, sont si dures. En exerçant leur industrie, les étrangers réduiraient ou anéantiraient le poisson, et avec l'engin dont ils se servent, le *trawl*, ils endommageraient les lignes et les filets, engins employés

par les Norvégiens. Le Gouvernement norvégien laisse à l'appréciation du Gouvernement britannique s'il n'y a pas lieu de supposer qu'une modification de l'état de choses actuel, où l'utilisation de la mer est réservée aux pêcheurs norvégiens en deçà d'un rayon de quatre milles, n'apporterait au peuple britannique que des avantages minimes en comparaison du grave préjudice qu'elle causerait à la population côtière norvégienne. »

Le Gouvernement norvégien, de ce fait, ne se voyait pas en mesure de modifier, par un arrangement provisoire, la législation séculaire de la Norvège dans ce domaine, et, en conséquence, priait le Gouvernement britannique d'instruire les navires du Royaume-Uni de ne pas pêcher en deçà de la limite norvégienne de 4 milles.

Quant aux fjords, le Gouvernement norvégien était disposé à mettre les navires norvégiens en garde contre la pêche dans les fjords britanniques en question, « sous condition d'un arrangement temporaire satisfaisant concernant les eaux territoriales de la Norvège — un tel arrangement impliquant aussi un avertissement de la part du Gouvernement britannique aux navires britanniques d'avoir à ne pas pêcher dans les fjords norvégiens, et aussi le Varangerfjord et le Vestfjord ».

La note norvégienne du 29 novembre 1913, qui interprétait de façon si explicite le point de vue norvégien, fut laissée sans réponse du côté britannique.

Les règles de neutralité de 1912

109. Le 18 décembre 1912 fut publiée une proclamation royale concernant la neutralité de la Norvège en cas de guerre entre des Puissances étrangères. Le premier chapitre, I a-c), est produit à l'annexe 39, n° 1. Le point c), dernier alinéa, donne la définition suivante de la notion des eaux intérieures :

« Les eaux intérieures comprennent, outre les ports, entrées des ports, rades et baies, les eaux territoriales situées entre et en deçà des îles, îlots et récifs, qui ne sont pas continuellement submergés. »

Par la déclaration du 21 décembre 1912, faite en commun par la Norvège, le Danemark et la Suède au sujet des règles de neutralité, ces règles furent en fait proclamées communes aux trois pays scandinaves (annexe 39, n° 2).

La guerre mondiale de 1914 à 1918 (Mémoire britannique, paragraphe 10)

110. D'après le règlement des prises allemand, publié à l'ouverture de la guerre mondiale, la capture des navires était autorisée en dehors d'une bande de 3 milles marins sur les côtes des États neutres. La Cour des Prises allemande ayant reconnu la validité de la capture de l'*Ellida*, opérée dans la bande du quatrième mille

dans le territoire maritime de la Suède, avec cette justification que les tribunaux allemands étaient liés par le règlement national en fait de prises, et *non par les règles du droit international* (Meyer, p. 406), le Gouvernement britannique déclara dans une note du 28 octobre 1916 adressée au Gouvernement norvégien (annexe 40) que les représentants de la Couronne allaient soutenir devant la Cour des Prises anglaise que la limite des 3 milles était la seule qui pût être reconnue dans « *les affaires de prises* ». « It will be open to the Norwegian Government, should they so desire, to lay before the Prize Court the arguments on which they base their claim to a four-mile limit, but it is right that I should state that the representatives of the Crown will in that case resist such a contention, and maintain that the only limit which can be recognized for Prize Court purposes is that of three miles. It will be for the Court to decide between these two contentions. »

Vient ensuite le passage de la note qui est reproduit dans le Mémoire britannique, paragraphe 10, note 9.

Le Gouvernement norvégien entend le Mémoire britannique en ce sens que le Gouvernement du Royaume-Uni, conformément à l'engagement pris à l'époque, n'invoquera pas à l'appui de sa thèse au cours de la présente affaire, le fait que la Norvège, pendant la guerre mondiale, n'insista pas sur l'application de la limite des 4 milles pour la neutralité.

III. A ce propos, il est d'intérêt d'examiner les dispositions prises par l'Espagne et par la Suède pendant la guerre mondiale.

Par un décret du 23 novembre 1914, l'Espagne fixa une limite de neutralité de 3 milles marins pour la durée de la guerre, mais le Gouvernement espagnol, dans son exposé des motifs, se réservait le droit de déterminer, avec plein effet légal, l'étendue de la zone où la juridiction territoriale espagnole jouerait sous tous les autres rapports et dans tous les autres cas.

Conformément à ces dispositions, l'Espagne a ultérieurement renforcé les sanctions pénales à l'égard des étrangers pêchant en deçà de la limite espagnole de 6 milles marins (Meyer, pp. 379 et ss.).

La Suède précisa par la proclamation royale du 29 novembre 1915 concernant les mesures de neutralité, que la zone de 3 milles n'était pas la zone maritime suédoise, mais seulement la zone dans laquelle il était interdit aux sous-marins des Puissances belligérantes de circuler (Meyer, pp. 412-413).

II2. L'annexe 4, paragraphe 7, du Mémoire britannique fait état de propos qu'auraient tenus deux Norvégiens à MM. Maurice et Douglas pendant leur voyage de retour après les conversations d'Oslo en 1924.

Abstraction faite du caractère peu concluant de la preuve ainsi alléguée, il convient de préciser qu'il n'est pas exact que la limite de 4 milles que la Norvège entendait appliquer aux fins de neutralité pendant la guerre « was drawn according to the same method as is employed by Great Britain in drawing the 3-mile line ».

Comme la Grande-Bretagne pendant la guerre (Mémoire britannique, paragraphe 10, note 9) faisait elle-même une distinction entre les limites pour le maintien de la neutralité et les limites du droit exclusif de pêche, il est jugé superflu d'insister d'avantage sur cette méprise du Mémoire britannique, à l'annexe 4, paragraphe 7.

La situation au lendemain de la première guerre mondiale (Mémoire britannique, paragraphes 11 à 12)

113. Les avertissements adressés à des chalutiers étrangers et les captures opérées à leurs dépens seront traités au paragraphe 173, et la documentation des faits sera donnée dans une annexe rédigée par l'Amirauté norvégienne. En ce qui concerne la période au lendemain de la première guerre mondiale jusqu'en 1925, on est renvoyé au paragraphe 3 de cette documentation.

Pendant cette période, le chalutage se pratiquait toujours au large du Finnmark oriental seulement. Il ne fut à aucun moment soutenu, du côté norvégien, que la longueur des lignes de base dût être limitée à 10 milles marins. Sans doute, le Gouvernement norvégien a-t-il pu soutenir, dans des cas d'espèce, que la capture avait eu lieu à l'intérieur de son territoire maritime, celui-ci fût-il compté à partir de lignes de base de 10 milles marins. Il était inutile, en pareil cas, de se réclamer de lignes de base plus longues pour réfuter les protestations britanniques. Mais de telles déclarations ne peuvent être interprétées comme une reconnaissance quelconque de la règle des 10 milles.

114. Dans le paragraphe 12 du Mémoire britannique, il est dit :

« The situation was made all the more confusing because the owners and skippers of British vessels were embarrassed, when fishing off the Norwegian coast, by lack of information as to the actual extent of territorial or internal waters claimed by the Norwegian Government. They did not know the method adopted by Norway in tracing her waters, especially in waters east of North Cape. No decrees or charts had ever been issued by the Norwegian Government in which its claims were precisely defined, and later efforts to obtain such charts were to prove unsuccessful. »

Il a déjà été démontré que les principes norvégiens pour le tracé des limites maritimes avaient été portés à la connaissance du Gouvernement du Royaume-Uni. Le Gouvernement britannique avait également été informé de l'application exacte de ces principes aux secteurs de côte, où le tracé détaillé avait été fait. Mais la Norvège n'avait pas encore fixé les limites concrètes pour toute la côte. La question était à l'étude dans l'administration. Mais conformément à la pratique constitutionnelle établie en Norvège, le Gouvernement ne pouvait toutefois pas communiquer de renseignements précis à ce sujet, tant que le *Storting* et le Gouvernement n'avaient pas pris position sur la question. Les Puissances étrangères ne pouvaient donc pas obtenir d'informations sur le futur tracé de

la limite. Pour se prémunir contre d'éventuelles poursuites judiciaires, les ressortissants étrangers devaient s'arranger de manière à ne pouvoir être raisonnablement supposés enfreindre les règles de droit norvégiennes en vigueur, selon les principes déjà notifiés pour le tracé des limites maritimes.

Ainsi qu'il a été souligné à plusieurs reprises, l'attitude de la Norvège était ici parfaitement conforme à la pratique usuelle des États. C'est chose courante que les États n'établissent officiellement que les principes pour la fixation de leurs limites maritimes, sans en indiquer le tracé concret.

A ce propos, il est bon de signaler que, de son côté, le Gouvernement britannique n'a pas, pour autant qu'on le sache, tracé les limites de ses eaux intérieures ou de sa mer territoriale, ni publié de cartes avec indication de telles limites. Voir à ce sujet *Meyer*, pages 145 et ss., et pages 85 et ss.

115. Le rapport cité par le Mémoire britannique, paragraphe 12, au sujet d'un entretien du 15 janvier 1924 entre le ministre de Grande-Bretagne, M. Lindley, et le secrétaire général norvégien aux Affaires étrangères, M. Esmarch, n'était connu ni de ce dernier, ni du Gouvernement norvégien, avant la remise du Mémoire britannique. Il ressort de la déclaration ci-jointe de M. l'ambassadeur Esmarch (annexe 41, n° 1), confirmée sous la foi du serment par-devant notaire public à Oslo le 24 février 1950, que le rapport de M. Lindley, aux termes duquel M. Esmarch aurait « admitted that the Norwegian claims had always been one to ten miles between headlands », doit être attribuable à un malentendu. M. Esmarch n'avait fait aucune déclaration d'ordre général sur ce sujet, il s'était seulement prononcé sur les circonstances de l'affaire en cours à l'époque, à savoir la capture du chalutier britannique *Kanuck*. La note britannique du 8 janvier et la note norvégienne du 11 février 1924, à propos de la capture de ce chalutier, sont reproduites à l'annexe 41, nos 2 et 3.

Les conversations de 1924-1925

116. La démarche faite par le Gouvernement britannique auprès du Gouvernement norvégien en envoyant sa note du 29 mars 1924 (annexe 3, n° 1, du Mémoire britannique), par l'entremise du ministre de Grande-Bretagne à Christiania, M. Lindley, présente une analogie frappante avec celle effectuée dans sa note du 22 août 1913 (*supra*, paragraphe 107, et annexe 38, n° 1). La perspective d'une prochaine conférence internationale fut à nouveau invoquée, ainsi que l'opportunité d'établir, en attendant, un *modus vivendi* provisoire. La Norvège admettrait la limite des 3 milles, alors que certaines grandes échancrures, en particulier le Vestfjord et le Varangerfjord, seraient reconnues comme « part of Norway ». Le Gouvernement norvégien consentirait, de plus, à ce que certaines restrictions, auxquelles étaient soumis les chalutiers britanniques

dans certains secteurs de la côte d'Écosse, fussent appliquées également aux chalutiers norvégiens. La réponse norvégienne du 15 avril 1924 (annexe 3, n° 2, au Mémoire britannique) informa le Gouvernement britannique que la question était à l'étude et qu'on y reviendrait quant au fond, dès que les investigations seraient terminées.

117. Au paragraphe 13 du Mémoire britannique, il est fait état d'un rapport de M. Lindley, au sujet d'un entretien avec le Dr Hjort, du 18 septembre 1924. Le Gouvernement norvégien n'ayant pas eu connaissance de ce rapport avant la remise du Mémoire britannique, il se voit obligé de faire toutes réserves à son sujet, et ne saurait reconnaître qu'il contienne le compte rendu complet et exact de la conversation entre MM. Lindley et Hjort. Au surplus, le Dr Hjort n'aurait pu, à cette époque, se prononcer qu'à titre privé. De toute évidence, il ne pouvait engager le Gouvernement norvégien par une déclaration quelconque.

Le passage souligné dans le rapport de M. Lindley, selon lequel « the Norwegian Government claimed that such a line might be ten miles long », se présente comme une déclaration de M. Lindley lui-même. Le rapport ne dit pas que le Dr Hjort y donna son assentiment, ce qu'il n'eut pu faire, puisque, par là, il aurait été en contradiction avec des faits qui lui étaient connus.

Il convient d'attirer l'attention sur le fait que M. Lindley reconnaît expressément avoir déclaré que « we already knew generally the Norwegian claims and we did not accept them ».

A la fin de son rapport, M. Lindley déclare :

« After arguing the point for some time, Dr. Hjort said that he would recommend that the chart should be communicated to us without conditions, and this recommendation has been accepted by M. Mowinckel, as stated above. »

Quand il est dit que la carte serait transmise "without conditions", cela se rapporte à la proposition du Dr Hjort — déjà mentionnée dans le rapport — selon laquelle la Grande-Bretagne s'engagerait, sous réserve de ses droits, à respecter ces limites pendant la durée des conversations, en contrepartie de la remise d'une carte avec indication des limites. Par contre, il est bien établi, selon le compte rendu de M. Lindley également, que la remise de la carte se ferait sous réserve qu'elle ne préjugerait en rien les revendications d'aucun des deux pays ("in no way prejudiced the claims of either country").

Cette réserve est confirmée par une lettre de M. Mowinckel à M. Lindley en date du 19 septembre 1924 (reproduite dans le Mémoire britannique au paragraphe 13), dans laquelle il est dit :

« In transmitting this chart, it is assumed that it will in no respect prejudice the point of view of either Norway or Great Britain regarding the extent of the territorial waters. »

La réserve est encore réitérée dans la note verbale britannique du 13 octobre 1924 (annexe 42, n° 1), dans la note du 4 novembre

1924 (annexe 42, n° 2) du ministre des Affaires étrangères de Norvège au chargé d'affaires de la Grande-Bretagne — à laquelle était jointe la carte —, ainsi que dans la note du 5 novembre 1924 (annexe 42, n° 3) du chargé d'affaires de Grande-Bretagne accusant réception de la carte.

Un double de la carte transmise avec la note susmentionnée est produit à l'annexe 43. Il s'agit de la carte marine n° 325, « Carte générale de la côte norvégienne du cap Tanahorn à la frontière de la Laponie finlandaise » (1848).

Les lignes portées sur cette carte ne représentent pas les lignes de base, mais les lignes frontières. Leur tracé suppose des lignes de base de plus de 10 milles marins, ainsi de la rivière Grense-Jakobselv à Kibergnes 30,5 milles, Harbakken-Korsnes 11,3 milles, Ytterste Vesternesskjær-Kjølnes 11,8 milles marins. La ligne qui part de l'écueil Rundskjær est interrompue parce que la carte s'arrête là. Étant donné l'orientation de cette ligne, le point d'aboutissement de la ligne de base correspondante pourrait être le cap Sletnes, auquel cas la longueur de la ligne de base serait de 20,5 milles marins. Si le point d'aboutissement était la roche Omgangsbaen, ce qui est également possible, la longueur serait de 12,7 milles marins. La déviation ne serait que d'un degré ou deux, et le tracé n'est pas assez sûr pour que l'on puisse, au simple vu de la carte, indiquer avec certitude quel est le point d'aboutissement. La vieille carte de 1848 (n° 325) manquait d'exactitude également en ce qui concerne le tracé de la ligne côtière ; elle a été rectifiée par des levées hydrographiques plus récentes.

118. Le titre qui figure à la page 25 du Mémoire britannique : "The 1924-1925 Negotiations" est propre à induire en erreur. En Norvège, on appréhendait, à juste raison, d'être entraîné dans des négociations formelles (*negotiations*) avec le Royaume-Uni au sujet du territoire maritime norvégien. C'est pourquoi le Gouvernement norvégien consentit seulement à nommer un comité qui — sans engager aucunement le Gouvernement — discuterait la question avec un comité britannique analogue. Le comité britannique n'avait pas été nommé par "Order in Council". Les membres représentaient seulement leurs services respectifs ; voir le procès-verbal de la première réunion, alinéa 1.

119. Dans l'annexe 4 de son Mémoire, le Gouvernement britannique a produit, à propos de ces conversations, un rapport en date du 30 décembre 1924, émanant des deux membres du comité britannique, M. H. G. Maurice et le capitaine H. P. Douglas, et marqué « very confidential ». N'en ayant eu connaissance qu'au moment de la remise du Mémoire britannique, le Gouvernement norvégien ne saurait admettre que ce document soit considéré comme faisant foi pour ce qui s'est passé lors de ces conversations. Ainsi qu'il ressort de l'autre document de la même annexe, un procès-verbal commun des délibérations fut dressé. *Le Gouvernement norvégien soutient que ce procès-verbal est le seul document valable entre les deux Gouvernements au sujet de ces conversations.*

120. Selon le procès-verbal de la seconde séance, un aide-mémoire intitulé "The Principal Facts concerning Norwegian Territorial Waters" fut distribué aux membres du Comité britannique. Un exemplaire de cet aide-mémoire est déposé à l'annexe 3.

121. Avant l'ouverture des débats de la troisième séance, la motion suivante fut votée sur la proposition du D^r Hjort :

« The two Governments represented are not in any way bound by what the committees or their members might put forward or agree to during the discussions. Neither shall these discussions, nor even the fact that they take place, prejudice in any respect whatsoever the present Norwegian point of view as to the extent of the territorial waters of Norway or with regard to other questions in connexion with territoriality. This, of course, holds good as regards the British point of view. »

Cette réserve fut réitérée dans le texte du communiqué à la presse, adopté pendant la douzième séance, et dans lequel il est dit :

« It was recognized from the outset that neither committee had authority to bind its Government, and that the utmost they could do was to submit for the consideration of their respective Governments, proposals advanced on the one side and on the other for the reconciliation of their conflicting views and interests.

3. It was equally clearly understood that neither country had, by the fact of entering into these discussions or by anything which was said during them, abandoning [for abandoned] its point of view regarding the limits of territorial jurisdiction on the sea. »

A ce propos, il faut signaler que le président du Comité britannique, M. Maurice, fit insérer au procès-verbal de la troisième séance une déclaration portant qu'il

« ... requested that the legal aspect of the case might be excluded from the Committee's discussions, in view of the fact that the British Committee contained no legal experts. In suggesting this procedure, Mr. Maurice made it clear that the British Committee and the British Government were quite familiar with the legal arguments put forward by the Norwegian Committee, and were aware that counter-arguments could be advanced to meet them, but he and his colleagues were neither qualified nor authorized to do so. He did not, however, dispute the fact that Norway had for a long period claimed, and to the best of her ability maintained, a 4-mile territorial limit. »

122. Étant donné les réserves parfaitement nettes qui ont été reproduites plus haut, il est difficile de comprendre comment le Gouvernement britannique peut se prévaloir de ce qui s'est passé pendant ces conversations. Les réserves insérées au procès-verbal ne laissent aucun doute sur les conditions dans lesquelles ces dernières eurent lieu. Le Gouvernement norvégien n'a consenti à nommer un comité pour y prendre part qu'à condition que ni les déclarations qui seraient faites, ni le fait que de tels entretiens auraient eu lieu, ne pourraient jamais être invoqués pour nuire aux

intérêts norvégiens. Ces réserves furent formulées comme une précaution élémentaire de la part d'un petit État, au moment où il se risquait à avoir un entretien avec une grande Puissance qui, depuis des années, exerçait une forte pression sur la Norvège pour l'amener à renoncer à sa limite traditionnelle de 4 milles marins. Sur ce point, l'attitude de la Norvège fut parfaitement nette.

Au demeurant, l'objet des conversations — comme le prouve notamment l'intervention de M. Maurice, insérée sur sa demande au procès-verbal — n'était pas de discuter la question des limites, mais d'étudier les possibilités de régler les rapports entre le chalutage et la pêche aux trains de lignes et de filets sur les bancs hauturiers, soit par des interdictions saisonnières, soit encore par le partage de la mer entre les divers modes d'exploitation. Il y a donc une certaine contradiction entre ce fait et l'insistance britannique pour que fussent tracées sans retard les lignes de base sur les cartes des côtes norvégiennes.

123. Dans ces conditions, on s'abstiendra, du côté norvégien, d'entrer dans le détail de ce qui a pu se passer et de ce qui a pu être dit lors de ces conversations. On se contentera de relever un seul point sur lequel le Mémoire britannique insiste, à savoir la question des cartes portant le tracé des limites et utilisées pendant les conversations.

124. Le compte rendu de la deuxième séance, rapporte :

« Mr. Maurice enquired whether the Norwegian Committee could furnish charts showing Norwegian claims to territorial waters along the whole Norwegian coast. It was agreed that Dr. Hjort should consult with his colleagues before giving a definite answer. »

Le procès-verbal ne fait mention d'aucune réponse norvégienne, mais celui de la troisième séance dit que M. Maurice

« ... pointed out that no charts showing the limits claimed by Norway on all parts of the Norwegian coast had been supplied ».

Le procès-verbal de la quatrième séance relate, à propos des cartes :

« Dr. Hjort then proceeded to explain the special peculiarities of the Norwegian fishing industry off the coast of Møre, as affording a typical example of the combination of special conditions which characterized this industry off the west coast in general, up to the Lofoten Islands.

After an examination of the charts concerned and a discussion of the details involved, it was agreed that the meeting should be adjourned in order that the British Committee might prepare charts of this area, demonstrating :

- (1) The 3-mile territorial limit according to the British thesis.
- (2) The 4-mile territorial limit according to the same thesis.
- (3) The Norwegian territorial limits as defined by Norwegian Orders in Council where such are in force.

- (4) So far as possible, with Captain Iversen's help, the facts as to the nature and extent of the fishing operations at different seasons of the year.

The object of the British Committee in preparing these charts was in no wise to bind the Norwegian Government, but to facilitate the subsequent discussion of the possibility of any mutual or international arrangements by the graphical presentation of all the material facts and circumstances involved. »

Les cartes que devait dresser le Comité britannique indiqueraient respectivement les limites des 3 et 4 milles selon la thèse britannique 1) et 2), la limite territoriale norvégienne sur les portions de côte où elle était tracée d'après des décrets royaux norvégiens 3) et, dans la mesure du possible, et avec le concours du capitaine Iversen, "the facts as to the nature and extent of the fishing operations at different seasons of the year" 4).

Par contre, le procès-verbal ne parle pas de l'établissement de cartes portant indication des revendications norvégiennes pour les secteurs de la côte où la limite n'était pas déjà arrêtée, par décret royal.

Il en ressort que « the object of the British Committee in preparing these charts was in no wise to bind the Norwegian Government ». Cependant, en dépit des déclarations figurant au procès-verbal en ce qui concerne l'établissement de ces cartes, et malgré les réserves très nettes d'ordre général qui ont été rappelées au paragraphe 121 ci-dessus, il semble bien que le Mémoire britannique cherche à se prévaloir desdites cartes « to bind the Norwegian Government ».

La question des cartes est encore évoquée dans le procès-verbal de la cinquième séance où il est dit :

« The examination of the charts of the Møre coast prepared by the British Committee was continued, etc. »

Dans celui de la septième séance :

« The charts of the Norwegian coast north of Møre, which had been prepared by the British Committee with Captain Iversen's help, were examined in detail by the committees. »

Et enfin dans celui de la douzième séance, où il est dit, au point 3 du résumé :

« For this purpose, the committees proceeded to a detailed examination of the facts affecting the Norwegian fisheries on all parts of the coast of Norway, and of charts specially prepared to indicate :

- (a) The seaward limit of territorial waters as defined by Great Britain.
- (b) The base-lines of fjords and other enclosed waters provisionally accepted as within the territorial jurisdiction of Norway.
- (c) Norwegian territorial limits, as defined by Norwegian Orders in Council, where such are in force, and elsewhere as approximately defined on the basis of those orders.
- (d) The areas of the principal concentrations of the fishing for cod. »

L'additif fait au point c), « and elsewhere as approximately defined on the basis of those orders », constitue la seule référence faite dans le procès-verbal aux lignes dites « lignes rouges ». Lors de l'établissement des cartes, ces lignes avaient été tracées par le Comité britannique avec le concours du capitaine Iversen. Elles n'indiquaient aucune prise de position ni aucune revendication au sujet de la limite territoriale norvégienne, ni de la part du Gouvernement norvégien ni de celle du Comité norvégien.

Si le Comité britannique a souhaité que ces lignes fussent tracées à côté de celles exprimant la thèse britannique (1 et 2 du passage cité du procès-verbal de la quatrième séance), la raison en est sans doute le désir de pouvoir établir une comparaison entre les lignes tracées d'après les deux systèmes.

Les lignes, conformes au système que les Britanniques auraient voulu voir appliquer à la côte norvégienne, ont été tracées en vert par le Comité britannique, alors que les lignes selon le système norvégien furent tracées en rouge — également par les soins du Comité britannique avec le concours du capitaine Iversen. Ces dernières ont été manifestement établies avec l'idée qu'elles seraient probablement acceptées par la Grande-Bretagne. Par contre, elles n'expriment *nullement* une prise de position norvégienne.

125. Copies des cartes qui servirent pendant les entretiens de 1924 sont produites à l'annexe 5 du Mémoire britannique, mais en un exemplaire seulement.

Sur les cartes qui forment l'annexe 2 au Mémoire britannique, les lignes rouges des cartes de 1924 sont indiquées, mais non les lignes vertes qui devaient servir de terme de comparaison. L'impression qui en résulte ne laisse pas d'être trompeuse. C'est pourquoi les lignes vertes des cartes de 1924 ont été rétablies sur les cartes nos 5 à 12, qui figurent à l'annexe 2 du présent Contre-Mémoire. Le tracé de ces lignes illustre la thèse avancée en l'occurrence par les représentants britanniques concernant la manière dont la limite territoriale était généralement tracée dans la plupart des autres pays, « selon le droit international ». Il suffit de regarder les cartes pour se convaincre combien impraticable et absurde serait le tracé de la limite de pêche norvégienne d'après les principes ayant servi au tracé des lignes vertes.

126. Dans le procès-verbal de la première séance, il est dit :

« At Dr. Hjort's suggestion it was agreed that Fiskerikonsulent Thor Iversen, formerly Captain of the *Michael Sars*, should be admitted to the meetings whenever his presence was desired by the Norwegian Committee, except when questions of policy were under discussion. »

Il ressort du procès-verbal que M. Iversen n'assista pas à la première séance. Il n'était ni diplomate ni officier de marine. Après avoir commandé le *Michael Sars*, employé par l'administration pour des expéditions d'ordre scientifique ou pratique, il était depuis 1912

conseiller-expert pour les questions de pêche auprès du Service des pêches. Personne ne pouvait lui attribuer une compétence spéciale en matière de droit international ou dans le domaine des questions historiques et juridiques se rapportant au territoire maritime. Selon le compte rendu de la quatrième séance, M. Iversen devait expliquer « the facts as to the nature and extent of the fishing operations at different seasons of the year », il ne devait même pas assister « when questions of policy were under discussion ».

127. Au paragraphe 3 du Mémoire britannique, il est dit : « These charts also show by a *red* line the base-lines drawn by the Norwegian experts at the Oslo Conference of 1924. » Personne ne pourra lire cette phrase sans en conclure que ces « base-lines » représentaient plus ou moins le tracé officiel norvégien, produit devant la conférence par des experts, mandatés à cette fin par le Gouvernement norvégien. En fait, il s'agit de lignes qui, sans faire l'objet d'un accord inséré au procès-verbal, ont été établies par le Comité britannique avec le concours du capitaine Iversen, et sous les réserves précédemment signalées.

Le rapport Maurice-Douglas reconnaît d'ailleurs qu'il avait été notifié que ces lignes ne devaient point être considérées comme faisant autorité.

128. Au paragraphe 14 du Mémoire britannique, il est dit que M. Iversen fut assisté par « Commander Askim of the Norwegian Admiralty » pour le tracé de ces lignes. Le nom du capitaine de corvette Askim ne figure même pas dans le procès-verbal commun. Il ne prit part à aucune séance. Il ne représentait pas l'Amirauté norvégienne, et n'était pas mandaté par le Gouvernement norvégien.

129. Il est dit à la fin du paragraphe 14 du Mémoire britannique : « The red line represented Norwegian claims as formulated in 1924 by the Norwegian fishery and naval expert with the proviso that they were not to be regarded as authoritative. » Il ressort de ce qui précède que cette allégation ne peut aucunement être acceptée comme l'expression correcte de ce qui s'est en fait passé.

130. A l'annexe 5 du Mémoire britannique est produite une lettre de M. Lindley à M. Chamberlain, en date du 28 janvier 1925, dans laquelle M. Lindley confirme que

« ... the seventeen charts enclosed in your despatch of 15th instant were duly forwarded to the Norwegian Minister for Foreign Affairs for transmission to the Norwegian Territorial Waters Committee.

In acknowledging the same the Norwegian Minister for Foreign Affairs states that charts have been handed to the chairman of the Norwegian Committee, Dr. Hjort, who requests that his best thanks may be conveyed to Captain Douglas for having carried out this task. »

Le Mémoire britannique surajoute à cette lettre le titre « Norwegian acknowledgement of charts showing red line ».

La production de cette lettre et le titre dont elle est précédée sont de nature à faire croire que le Gouvernement norvégien aurait accepté ces cartes, et notamment les « lignes rouges » qui y sont indiquées, comme étant en quelque sorte officielles.

Une procédure de ce genre n'était pourtant qu'une affaire de routine et de politesse internationale.

Dans le procès-verbal de la onzième séance, il est dit :

« Dr. Hjort proceeded to express the gratitude of the Norwegian Committee for the courtesy of Captain Douglas and Lieutenant-Commander Gould in explaining the British methods of defining the 3-mile limit for territorial waters, and in preparing the various charts utilized in the course of the discussions.

Dr. Hjort further recorded the gratitude of the Norwegian Committee for Captain Douglas's kind offer to forward to the Norwegian Committee certified copies of all the said charts, containing the information transferred to them in the course of the different meetings. »

Ainsi, le procès-verbal souligne ici encore que les différentes cartes avaient été dressées par les soins du Comité britannique, et que des copies certifiées des cartes avaient leur place naturelle dans les archives du comité. Le fait que ces cartes ont été remises au Comité norvégien, ainsi que l'indique le procès-verbal, ne saurait entraîner de conséquences juridiques.

131. Il ressort du résumé du procès-verbal de la douzième séance que les débats n'ont abouti à aucune proposition de la part de l'un ou de l'autre comité.

132. La note britannique du 29 mars 1924 (annexe 3 au Mémoire britannique) avait également cité parmi les questions à débattre les pêcheries dans certains secteurs des côtes d'Écosse. Cette question n'est pas mentionnée au procès-verbal des conversations d'Oslo, où tout le débat portait exclusivement sur les pêcheries norvégiennes.

133. Pendant les préliminaires des conversations de Londres en 1925, on en vint à marquer des réserves analogues à celles faites à Oslo. Dans la première séance, le président du Comité norvégien, le Dr Hjort, produisit les instructions du Gouvernement norvégien à ses membres (annexe 2 au procès-verbal). Dans cette instruction, il est dit :

« The delegates should make it clear to the British delegates that the said enquiries do not in any respect prejudice the view maintained by Norway in regard to her territorial waters.

It is a matter of course that the Government will not be bound by the negotiations which are to take place. »

134. Le paragraphe 17 du Mémoire britannique relate :

« Further, though these meetings indicated Norwegian tendencies to make claims based on straight lines drawn arbitrarily from headland to headland and to claim waters inside the outermost

fringe of skerries as Norwegian waters simply because they were inside, these tendencies did not at that time indicate such wide claims based on these grounds as are now found in the 1935 decree. Thus it is the case that, whereas the Government of the United Kingdom modified its views so as to bring them into accord with those generally held at the Hague Codification Conference, Norway, after that conference, began making wider claims which departed further from these views of the Hague conference than did her claims prior to that conference.»

Ainsi qu'il a été démontré plus haut, les principes qui ont motivé le tracé des limites arrêtées en vertu du décret royal du 12 juillet 1935 se trouvaient établis avant que les chalutiers britanniques ne fassent leur apparition sur les côtes de Norvège. Ces limites étaient, dans l'essentiel, celles proposées par les Commissions de 1911 et de 1912 pour la frontière des Eaux territoriales.

Du point de vue norvégien, le but des conversations de Londres était la recherche des possibilités d'un accord général avec la Grande-Bretagne pour la sauvegarde des pêcheries norvégiennes, aussi bien au delà qu'en deçà de la limite des eaux territoriales.

Le fait que les membres du Comité norvégien n'ont point trouvé utile, pendant les conversations, d'indiquer en détail les limites du territoire maritime, ne saurait être invoqué contre la Norvège, pas plus que quoi que ce soit qui fût discuté lors de ces conversations.

135. Après les conversations de Londres, le Gouvernement norvégien soumit le dossier de l'affaire au *Storting*. Présument que les choses en resteraient là en attendant que le *Storting* ait pu prendre position sur le fond, la commission des Affaires étrangères recommanda de classer l'affaire. Le 17 juillet 1925, le *Storting* approuva à l'unanimité la proposition de la commission.

Le 18 août de la même année, le Comité britannique adressa au président du Comité norvégien

- 1) un projet de convention anglo-norvégienne relative aux « limites du territoire maritime de la Norvège », et
- 2) un projet de convention pour les pêcheries au delà des eaux territoriales de la côte norvégienne au nord de lat. 61° (annexe 7 A du Mémoire britannique).

Les autorités norvégiennes se rendirent compte, dès lors, que le projet britannique ne saurait servir de base à une convention. Aussi peut-on lire à ce sujet, dans le discours du Trône du 12 janvier 1926 :

« Les conversations norvégo-britanniques au sujet du territoire maritime, en vue notamment de régler la question des pêches côtières et du chalutage, n'ont pas abouti. L'affaire restera donc en suspens. »

Par cette déclaration, le Gouvernement norvégien avait fait connaître que les conversations norvégo-britanniques n'avaient plus un caractère d'actualité.

Cependant, la commission des Affaires étrangères du *Storting* estima qu'elle devait poursuivre son étude de la question et fit rédiger, avec le concours d'experts, deux exposés, imprimés par la suite au titre de Dossiers documentaires du *Storting*, documents nos 17 et 17 B, 1927. Le document n° 17 fut ultérieurement traduit en anglais, sous le titre de : « The Extent of Jurisdiction in Coastal Waters », par M. Christopher B. W. Meyer, et cité dans ce Contre-Mémoire sous l'appellation de *Meyer (supra, paragraphe 11)*. Le document n° 17 B sera produit comme annexe 44.

Dans son rapport au *Storting*, le Comité déclara qu'il avait trouvé inutile de discuter les conversations ayant eu lieu en 1924 et 1925, respectivement à Oslo et à Londres, autrement que sous forme de remarques occasionnelles faites à propos du projet de convention britannique dans le document n° 17 B.

Se référant à ces observations ainsi qu'à l'ensemble du document n° 17, le Comité émit l'avis que, « pour des raisons d'ordre historique et national aussi bien que d'ordre technique et économique, il doit être absolument exclu que notre pays puisse renoncer, par la conclusion de traités, à des droits consacrés par un usage séculaire ».

En conséquence, le Comité invita le *Storting* à classer l'affaire, ce que ce dernier fit, à l'unanimité.

Il n'est pas exact que les propositions britanniques furent rejetées. « chiefly » « because they involved the surrender by Norway of its claim to the four-mile limit », ainsi qu'il est dit au paragraphe 18 A du Mémoire britannique. *Les propositions furent rejetées parce qu'elles furent trouvées inacceptables dans leur ensemble.*

De 1925 à la Conférence de La Haye (1930) (Mémoire britannique, paragraphes 22 et 25 à 27)

136. Dans une note du 26 août 1926 (annexe 45, n° 1) adressée au ministère des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, le ministre de Norvège à Londres demanda, sur ordre de son Gouvernement, si les autorités britanniques verraient un inconvénient à ce que fussent communiqués à des organisations et particuliers norvégiens les principes donnés comme valables par la Grande-Bretagne, lors des conversations norvégo-britanniques de juin-juillet 1925, pour l'établissement de la limite des 3 milles (Mémoire britannique, paragraphe 22). Ceci se réfère à l'annexe 10 du procès-verbal des conversations de Londres de 1925.

Le ministre de Grande-Bretagne des Affaires étrangères répondit, dans une note du 24 septembre 1926 (annexe 45, n° 2), en demandant si, au cas où cette autorisation serait donnée, le Gouvernement norvégien, de son côté,

« ... would furnish His Majesty's Government with a definite statement of the principles which they apply in drawing the limits of territorial waters claimed by the Norwegian Government, with

particular reference to the selection of the base-lines from which that limit is drawn in the case of inlets ».

Il fut ajouté :

« The memorandum submitted by the Norwegian Delegation to the recent Anglo-Norwegian conference regarding territorial waters does not afford such data as would enable the limit of territorial waters actually to be drawn for any given region. »

Il ressort clairement de ces textes que le Gouvernement britannique n'estimait point avoir reçu, pendant les conversations de 1924-1925, d'information officielle de la part du Gouvernement norvégien au sujet du tracé concret des limites territoriales.

Dans une note du 28 mars 1927 (annexe 45, n° 3), le ministre de Grande-Bretagne à Oslo revint sur la question. Il demanda à nouveau d'avoir communication d'un « official statement as to the principles employed in drawing the four-mile limit claimed by your Government, with particular reference to the selection of the base-lines, from which that limit is measured. My Government would also appreciate it if I could be supplied with copies of the charts, which it is understood have been circulated to the Norwegian fishery protection vessels, showing the four-mile limit of territorial waters claimed by Norway. »

Après un nouveau rappel de la part de la légation de Grande-Bretagne, dans une note verbale du 27 mai 1927 (annexe 45, n° 4), le Gouvernement norvégien répondit, par une note du 19 juillet 1927 (annexe 45, n° 5), que « jusqu'à nouvel ordre, le Gouvernement norvégien se voyait dans l'impossibilité de communiquer les renseignements demandés, étant donné que la question du tracé détaillé des limites du territoire maritime norvégien est actuellement étudiée par une commission spéciale, et que les autorités ne pourront donc prendre définitivement position sur la question avant que le rapport demandé ne soit terminé ».

De cet échange de notes, il ressort tout d'abord que la Grande-Bretagne hésitait à mettre des organisations et particuliers norvégiens au courant des principes qu'elle prétendait être valables pour le tracé de la limite des eaux territoriales à 3 milles de la côte, principes qui, à l'annexe 10 du procès-verbal des conversations de Londres, avaient été donnés comme ceux appliquées par la Grande-Bretagne.

En second lieu, l'échange de notes confirme le fait qu'aucun des deux Gouvernements n'accordait aux conversations de 1924-1925 la portée d'une déclaration officielle sur le tracé exact des limites du territoire maritime norvégien.

Mais rien ne justifie l'opinion, émise au paragraphe 22 du Mémoire britannique, que la réponse norvégienne du 19 juillet 1927 « was but another indication that Norway had at the time no settled practice with regard to the delimitation of Norwegian waters—still less any legislation fixing their limits generally ».

La Norvège avait fait savoir que les limites fixées pour la côte du Møre (décrets royaux de 1869 et de 1889) pouvaient servir d'exemple-type pour le tracé de la limite des 4 milles en général. De son côté, la Grande-Bretagne n'avait pas donné un seul exemple de l'application de ses propres principes à ses côtes, et n'en a jamais rien fait au cours des conversations norvégo-britanniques. Sur ce point, il n'y a pas eu réciprocité.

Le fait que, pas plus qu'aucun autre État — y compris la Grande-Bretagne — la Norvège n'avait jugé possible de notifier à une Puissance étrangère les limites exactes de son territoire maritime, tant que celles-ci n'avaient pas été fixées par un acte officiel, ne signifiait nullement, ainsi qu'il a été démontré plus haut, que la Norvège n'eût pas, à cette époque, de « settled practice with regard to the delimitation of Norwegian waters », ou de législation « fixing their limits generally ».

137. L'institution, en 1925, d'un « tacit red line *modus vivendi* », comme le prétend le Mémoire britannique aux paragraphes 26 et 27, est inconnu du Gouvernement norvégien.

Ni du côté norvégien, ni du côté britannique il ne fut fait aucune allusion aux « lignes rouges » dans les lettres, notes ou autres notifications datant de 1925 ou des années suivantes. L'affirmation britannique suivant laquelle le tracé de ces lignes fut, dès 1925, considéré comme une importante prise de position norvégienne, et utilisé du côté britannique comme gouverne, est sans fondement dans les faits.

Déjà la note britannique du 1^{er} avril 1925 (Mémoire britannique, annexe 6, n° 1) a passé l'éponge sur le résultat des conversations d'Oslo en 1924, et partant sur les « lignes rouges ». L'échange de notes qui précédait les conversations de Londres ne fait pas mention de ces lignes. Les conversations de Londres mêmes ne soufflèrent mot des cartes de 1924, ni des « lignes rouges ». A telle enseigne que, lorsque le besoin se fit sentir, à la sixième séance, de produire des cartes pour comparer les deux méthodes de délimitation, les cartes de 1924 ne furent pas présentées du côté britannique. De nouvelles cartes furent tracées pour les besoins de la comparaison, comportant de nouvelles « lignes rouges », qui ne coïncidaient pas avec les lignes de 1924 (Mémoire britannique, paragraphe 17). C'est dire le peu d'importance qu'on attribuait à l'époque aux « lignes rouges » de 1924. L'affirmation suivant laquelle ces lignes auraient servi de base à un « tacit *modus vivendi* » quelconque à partir de 1925 est sans fondement.

Du côté norvégien, aucune modification ne fut apportée après 1925, à la manière dont avait été appliquée la législation des pêches avant la première guerre mondiale. Le territoire maritime norvégien fut maintenu jusqu'aux frontières proposés par la Commission de la frontière des Eaux territoriales (1911). Mais tant qu'il y avait une possibilité de parvenir à un arrangement, le Gouvernement norvégien ne voulait pas pousser les choses à l'extrême en se servant

de la force sur la partie du territoire maritime où cet emploi était susceptible de rencontrer une résistance de la partie adverse. C'est pourquoi les dispositions de la loi ont été appliquées avec modération sur cette partie du territoire, comme cela a déjà été expliqué aux paragraphes 95 en 96.

Les autorités norvégiennes ne pouvaient influencer sur le tracé des lignes portées sur les cartes dont étaient munis les chalutiers britanniques. Mais pour l'usage des garde-pêche norvégiens, il ne fut établi aucune carte portant le tracé de la « ligne rouge ».

Il importe de retenir que, jusque vers 1933, le chalutage était pratiqué par les étrangers uniquement sur la côte du Finnmark oriental, et pas encore à l'ouest du cap Nord.

138. Comme l'indique le Mémoire britannique (paragraphe 25, p. 16), certains documents furent envoyés aux Gouvernements, en janvier 1926, pour préparer la Conférence de codification de 1930, à La Haye, en ce qui concerne la mer territoriale. Ce sont les documents suivants :

- a) Questionnaire n° 2 adopté par le Comité d'Experts, et
- b) Rapport du Sous-Comité, comprenant
 - 1) Mémoire présenté par M. Schücking, avec un projet de convention ;
 - 2) Observations de MM. de Magalhaes et Wickersham, et
 - 3)
 - 4) Projet de convention modifié par M. Schücking à la suite des discussions du Comité d'Experts, avec commentaires.

La copie du document a) est reproduite à l'annexe 46, n° 1. Les autres documents sont insérés dans la publication officielle de la S. d. N. Doc. C. 196. M. 70. 1927. V, pages 29-75.

Le Gouvernement norvégien répondit au questionnaire par lettre du 3 mars 1927. Cette lettre est reproduite dans *op. cit.*, pages 172-175. On en trouvera copie à l'annexe 46, n° 2.

139. Puis vint en 1928 la liste des points signalés aux gouvernements par le Comité préparatoire. Elle est reproduite dans Doc. C. 74. M. 39. 1929. V, pages 104-105, et à l'annexe 46, n° 3.

La réponse norvégienne fut donnée par la lettre du 3 janvier 1929, et est reproduite dans *op. cit.*, pages 172-175. On en trouvera copie à l'annexe 46, n° 4.

140. Dans cet ordre d'idées, le Gouvernement norvégien tient à souligner que c'est de façon absolument inexacte que le Mémoire britannique — paragraphe 37 (p. 43) — prétend que la Norvège, après la Conférence de codification de 1930, « has subsequently seen fit, particularly in the 1935 Decree, to make claims which go much further than anything Norway has ever claimed before.... ».

Dans les réponses mentionnées ci-dessus et reproduites à l'annexe 46, nos 2 et 4, le Gouvernement norvégien avait exposé ce qui suit :

a) La zone des eaux territoriales norvégiennes a une étendue d'une lieue géographique. Cette limite fut établie par des rescrits royaux parus en 1745 et en 1756. Depuis lors, elle a toujours été maintenue intégralement et se base ainsi sur un usage presque deux fois séculaire.

b) La limite a été tirée à une distance d'une lieue géographique de l'extrême ligne côtière à mer basse ou de lignes droites, tracées entre les îles, îlots ou rochers extrêmes, qui ne sont pas constamment recouverts par la mer.

c) En dehors des baies et des fjords (qui, depuis les temps les plus reculés de l'histoire du pays, ont été considérés et revendiqués dans toute leur étendue comme eaux intérieures norvégiennes), la limite a été mesurée à partir de la ligne tirée entre les points extrêmes des deux côtés de la côte (continent, île ou îlot). Comme fjords sont considérées non seulement les zones de mer limitées des deux côtés par la ligne côtière de la terre ferme, mais aussi celles qui sont limitées par une suite continue d'îles ou par un archipel côtier (« skjærgård »).

d) La disposition générale actuellement en vigueur à ce sujet, énoncée dans une lettre patente de chancellerie du 25 février 1812 (le décret royal du 22 février 1812), ne stipule aucune limitation de la distance entre les îles, îlots ou rochers et la terre ferme, prévoyant ainsi l'existence d'une mer territoriale qui s'étend en une ceinture continue le long de la côte jusqu'à une distance d'une lieue géographique des îles, îlots ou rochers extrêmes, sans tenir compte de la distance qui les sépare de la côte continentale.

Dans les décrets de 1869 et de 1889, on a fixé des lignes de base de 25,9, 14,7, 23,6 et 11,6 milles marins.

e) Il n'existe pas, sur la côte norvégienne, de détroits unissant deux mers libres. »

Il ressort de cette citation que le décret royal de 1935 ne marque aucune extension des prétentions norvégiennes, mais se fonde sur une pratique séculaire.

Les paragraphes 201-206, 267-282, 297-303 ci-dessous sont consacrés à l'examen de la Conférence de codification de La Haye en 1930, et de la portée de celles de ses conclusions qui intéressent le présent litige.

*Les affaires du Deutschland, du Loch Torridon et du St-Just
(Mémoire britannique, paragraphes 28 à 34, 39 à 41 et 45 à 46)*

141. Dans ses paragraphes 28 à 34, le Mémoire britannique a examiné l'arrêt rendu par la Cour suprême de Norvège dans un procès pénal intenté au subrécargue, au capitaine et à l'équipage du navire allemand *Deutschland*, pour infraction aux lois douanières norvégiennes de 1845 et de 1922, et aux dispositions concernant la contrebande de la loi norvégienne de 1924 sur le commerce des spiritueux.

La traduction donnée par le Mémoire britannique (annexe 9) de l'arrêt de la Cour suprême norvégienne est incomplète, et, sur des

points essentiels, inexacte. Le présent Contre-Mémoire produit, à l'annexe 47, n° 1, un tableau des inexactitudes et des lacunes relevées dans la traduction anglaise. L'annexe 47, n° 2, donne une traduction intégrale en français du procès-verbal publié dans *Norsk Rettstidende* (Gazette judiciaire de Norvège), recueil officiel de l'Association des avocats de Norvège.

Il est dit dans le Mémoire britannique que la partie de l'arrêt se rapportant aux infractions à la législation douanière est sans intérêt pour la question soumise à l'appréciation de la Cour internationale. Par contre, il est déclaré au paragraphe 28 :

« The *Deutschland* case is, however, relevant to the issues now before the Court, because it raised the question of the base-line from which either the Norwegian territorial water limit of four miles or the Norwegian customs limit of ten miles should be drawn, and because the two limits start from the same base-line. In any case, the issue which was most seriously contested by the accused and which occupies the greater part of the judgment is the second charge (*l'accusation de contrebande*), to which the four-mile limits of territorial waters is applicable. »

Il n'est aucunement exact que la sentence dans l'affaire du *Deutschland* soit « relevant to the issues now before the Court ». Sans doute, la question des lignes de base fut-elle discutée au cours du délibéré. Mais il est inexact de s'exprimer, comme au paragraphe 34, sur la conception de la Cour suprême quant à l'étendue du territoire maritime norvégien :

« It will thus be seen that, in the month of June 1927, all the members of the Norwegian Supreme Court except one held that there was no evidence up to that time that Norway has appropriated and brought under Norwegian sovereignty any waters which could not be said to lie within a fjord, or within four miles of the mouth of the fjord, except in two areas which had been the subject of special legislation, areas covered by the special Decrees of 1869 and 1889 off Søndmøre Romsdal respectively. In the absence of such legislation, it was not possible to deduce the appropriation by Norway of areas of sea enclosed on the inside by base-lines, drawn from point to point from the outermost rocks and skerries, or extending four miles seaward from the said base-lines. The Decree of 1812 was too indefinite for any such conclusions to be drawn. All this seems to follow from the judgment of the Norwegian Supreme Court. »

Le juge Bonnevie, porte-parole de la majorité, déclare dans ses considérants :

« En tout et pour tout, je ne veux pas me prononcer de façon positive sur la question de savoir si une portion quelconque de l'espace considéré comme territoire norvégien par le jugement du tribunal de première instance ne peut pas être réellement considérée comme tel. Vu l'état de nos renseignements, je le considère de mon droit comme de mon devoir de laisser en suspens la question de savoir comment doit être tracée correctement la limite territoriale. »

Il ajoute que des : « ... raisons très bonnes peuvent militer » en faveur de la ligne de base à laquelle s'est tenue la juridiction inférieure, « et qu'il pourrait même être question d'une ligne encore plus éloignée ».

Cette déclaration prouve que la Cour suprême n'a pas pris position, mais a laissé en suspens la question de savoir où passe réellement, d'après le droit norvégien en vigueur, la limite du territoire maritime norvégien vers la haute mer.

142. Si la Cour suprême a trouvé superflu de prendre position sur cette question, c'est qu'il s'agissait d'un *procès pénal*. Pour juger du *point de vue pénal* le comportement des accusés, on ne peut, déclare le premier opinant, se fonder sur la ligne de base admise par le tribunal inférieur.

C'est pour des *considérations de droit pénal* que la majorité de la Cour suprême s'est rangée à l'avis que les accusés ne pouvaient pas être condamnés. Sous ce rapport, la majorité a attaché une importance décisive à l'avis donné par le Dr Ræstad, et dont fit état le premier opinant.

Au sujet des questions que le Dr Ræstad a examinées dans son avis, le Mémoire britannique s'exprime comme suit :

« Dr. Ræstad distinguished clearly two different things, namely : (1) what areas Norway was entitled under international law to appropriate as Norwegian waters, and (2) what areas in fact Norway had appropriated as a matter of internal Norwegian law. »

Il est exact que le Dr Ræstad « carefully avoided expressing any opinion on what areas Norway was entitled under international law to appropriate as Norwegian waters ». Mais il n'est pas exact que le Dr Ræstad ait examiné la question de savoir « what areas in fact Norway had appropriated as a matter of internal Norwegian law », ni formulé de conclusion à ce sujet. Dans cette question également, il a soigneusement évité de prendre position. Il est faux de dire, comme dans le Mémoire britannique, que le Dr Ræstad « expressed the opinion that there was no evidence or insufficient evidence that Norway had appropriated the waters in question ». Il n'a pas pris position sur la question de savoir si la Norvège « had appropriated » la portion en question des eaux côtières, et si « in fact » cette portion faisait partie du territoire maritime norvégien. Il constate seulement que la Norvège n'avait pas notifié le fait de façon tellement explicite que des prévenus en matière pénale pussent être condamnés pour violation de la loi concernant le territoire maritime norvégien. Il déclare expressément que la position que les tribunaux sont obligés d'adopter dans une *affaire pénale*, n'exclut pas « que les pouvoirs publics norvégiens puissent être pleinement fondés à élaborer des prescriptions et puissent poser des prétentions minima allant bien au delà de celles à mettre en l'état actuel du droit, au ressort dans l'espace des dispositions pénales ».

Le Dr Ræstad a exposé sa thèse concernant la limite du territoire maritime selon le droit norvégien, tel qu'il a été en vigueur de toute ancienneté, dans son ouvrage scientifique, « *Kongens Strømme* » (*supra*, paragraphe 11). Il y est dit à la page 357 :

« Ces principes (sur lesquels se fondent les décrets royaux de 1869 et 1889) sont traditionnels dans le droit norvégien. Les eaux en deçà du « skjærgård » sont dans une autre situation que les eaux au delà de celui-ci. Le « skjærgård » forme rempart et borne contre la mer située au delà. C'est le « skjærgård », et non pas les rochers isolés, qui constitue le point de départ pour la détermination du territoire maritime. Les lignes droites, tracées par les décrets de 1869 et de 1889, entre des points avancés du « skjærgård », sont des tentatives pour déterminer le contour extérieur du « skjærgård ». »

143. Si le Dr Raestad, dans son avis dans l'affaire du *Deutschland*, ne s'est pas appuyé sur la thèse qu'il a exprimée dans *Kongens Strømme*, la raison en est que cet avis devait servir à l'appréciation d'un procès pénal.

Pour bien comprendre son avis, il importe d'en relever le passage suivant, que le juge Bonnevie a passé sous silence dans son analyse :

« Notre Constitution déclare que personne ne doit être condamné qu'en vertu de la loi, et les tribunaux exigent que les dispositions pénales indiquent clairement les conditions qui entraînent la culpabilité, de sorte que l'acquittement s'ensuive en cas de doute. »

C'est en s'inspirant de ces considérations de droit pénal que le Dr Ræstad a, dans son avis, formulé les arguments qui — selon lui — devaient entraîner l'acquittement des prévenus dans l'affaire du « Deutschland ».

Il n'est pas nécessaire d'examiner de plus près si le Dr Raestad s'est fondé sur une juste interprétation de la règle constitutionnelle norvégienne : *nulla pœna sine lege*. Il suffit de constater que le point de départ de son raisonnement est qu'une condamnation dans le procès pénal en instance ne devait pas seulement pouvoir se référer à une clause pénale explicite, mais devait également pouvoir s'appuyer sur le fait que la portion en question de la mer côtière était incontestablement proclamée territoire maritime norvégien, par un acte positif de l'État.

Il insiste à plusieurs reprises sur le caractère pénal de l'affaire du *Deutschland*, et sur les conséquences qui en découlent, à son avis, pour l'attitude à prendre par les tribunaux à l'égard de la question des limites maritimes. Il est déclaré dans son avis :

« Il faut en outre retenir qu'il s'agit ici de l'interprétation de dispositions générales quand celles-ci doivent servir à compléter des dispositions pénales. Il n'est pas absolument nécessaire de présumer qu'une disposition générale — surtout quand cette disposition elle-même est bien sommaire et, de ce fait, a besoin d'un commentaire interprétatif — doit être interprétée de la même manière en étant appliquée en matière de droit pénal, qu'en étant appliquée en d'autres matières.... »

Il est dit ensuite :

« La question qui se pose ici n'est donc pas résolue en constatant que l'État norvégien a le droit de compter, en matière pénale, son territoire maritime à une lieue géographique en partant de lignes fictives tracées entre des points choisis parmi les îles, îlots ou rochers les plus éloignés. Il s'agit de savoir si la lettre patente de chancellerie de 1812 et des règles supplémentaires possibles de droit coutumier prescrivent que le territoire maritime se détermine en partant de lignes de ce caractère.

Il surgit ici une sérieuse difficulté, en particulier si la lettre patente de chancellerie et les règles supplémentaires possibles de droit coutumier doivent être appliquées en *matière pénale*. Ni la lettre patente de chancellerie, ni les règles supplémentaires possibles de droit coutumier ne prescrivent *comment, entre quels îles, îlots ou rochers* les lignes de base doivent éventuellement être tracées. Même en supposant que lesdites règles juridiques donnent la *directive générale* de déterminer le territoire maritime en partant de lignes de base, il faudrait admettre que ces règles ne donnent aucune *instruction* sûre quant à la détermination du territoire maritime dans chaque cas particulier. »

Pour ce qui est de la portion de mer en question, on ne pouvait, à son avis, ni à l'aide de la lettre patente, ni en s'appuyant sur des données historiques concernant la pratique norvégienne exclusive, établir avec certitude si cette étendue se trouvait en deçà du territoire maritime norvégien *en matière de juridiction pénale*. Les décrets royaux du 18 octobre 1869 et du 9 septembre 1889, à son avis, ne réfutaient pas la conception suivant laquelle le territoire maritime, *en matière pénale*, ne peut être déterminé en partant de lignes de base tirées sans discontinuité d'île en île, ou d'îlot en rocher, que lorsque des prescriptions formelles ont été édictées à cet effet.

Puisque, selon lui, il n'y a pas de renseignement pouvant être interprété comme prouvant que la portion de mer en question a été consacrée par l'histoire comme fjord situé en deçà du territoire maritime norvégien, il estime que la notion de fjord ou de baie doit être interprétée de la manière *la plus favorable aux condamnés en première instance*.

144. Le point de vue dont il se fait l'interprète dans son avis peut se résumer ainsi : pour la partie de la mer côtière où avait opéré le *Deutschland*, *la limite entre la mer territoriale norvégienne et la haute mer n'avait pas été concrètement établie, de manière à faire clairement comprendre, aux inculpés d'une affaire pénale, qu'ils étaient entrés sur le territoire maritime norvégien. L'axiome nulla poena sine lege pose comme condition d'une condamnation pénale que non seulement la disposition juridique qui la réclame, mais encore les stipulations de droit que cette dernière doit sauvegarder, fassent partie de la LOI ÉCRITE.*

145. Ainsi qu'il a déjà été dit, la majorité de la Cour suprême attachait une importance décisive à l'avis du D^r Ræstad. Le juge Bonnevie s'exprime ainsi dans son vote :

« Il en résulte que le Dr Ræstad est d'avis que la ligne de base établie par le tribunal de première instance ne peut être maintenue en matière pénale. Après bien des hésitations et des doutes, j'ai moi-même abouti à la conclusion qu'il fallait me rallier au point de vue du Dr Ræstad. »

Il résume ainsi sa manière de voir :

« Il ne serait pas raisonnable que, dans une affaire pénale, comme la présente, le tribunal prenne une décision positive au sujet de l'exacte étendue du territoire maritime pour une portion de mer où les autorités norvégiennes n'ont point fait connaître, de façon concrète, leurs prétentions ou précisé leurs prétentions ou leur volonté en ce qui concerne l'étendue de la mer territoriale. »

Le second opinant déclara qu'il se ralliait à l'avis du juge Bonnevie,

« en adoptant en ce qui est essentiel les considérations avancées par le Dr Ræstad ».

Il ajouta :

« Je retiens en conséquence que, sans fondement dans une disposition particulière, on ne saurait considérer comme droit norvégien en vigueur pour l'application des dispositions pénales invoquées par l'inculpation que la ligne de base pour la limite territoriale puisse être tracée aussi loin ou de la façon que l'a fait le tribunal de première instance... »

Quatre des cinq autres juges se déclarèrent d'accord avec le second opinant. Par contre, le président de la Cour approuva, ainsi que le rappelle le Mémoire britannique, la décision du tribunal de première instance concernant la manière dont la ligne de base devait être tracée d'après le droit norvégien en vigueur.

Le point de vue dont le président de la Cour s'est fait l'interprète est celui adopté par la Cour pour motiver l'arrêt dans l'affaire du *St-Just* (Mémoire britannique, paragraphes 45 et 46).

146. Avant de commenter l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire du *St-Just*, le Gouvernement norvégien se propose d'examiner les procès intentés aux capitaines du *Loch Torridon* et du *Crest Flower*, étudiés par le Mémoire britannique aux paragraphes 39 à 41.

147. Si les accusés dans ces affaires furent acquittés par le tribunal de première instance de Trondenes le 25 février 1933, c'est parce que ce tribunal considérait qu'ils avaient commis une excusable erreur de droit au sujet de la délimitation du territoire maritime norvégien. Le tribunal en question estima que la ligne de base à partir de laquelle doit être tracée la bande de 4 milles du territoire maritime norvégien s'étend de la roche de Tokkebåen jusqu'à Glimmen (les points de départ nos 27 et 28 dans le décret royal du 12 juillet 1935, voir la carte n° 9, annexe 2). Cette ligne de base a une longueur de 18 milles marins.

Le tribunal estima, en outre, comme « indubitable qu'il n'existe pas de règle d'une validité internationale, disant que les lignes de base tracées en travers d'un fjord ne doivent pas excéder la longueur de 10 milles marins, et qu'on ne saurait, en invoquant les règles du droit international, dénier à l'État norvégien le droit de prendre comme ligne de base, pour la détermination de son territoire maritime entre les îles de Andøy et de Senja, une ligne droite allant de la roche de Tokkebåen jusqu'à la sèche située près de Glimmen ».

Nonobstant, le tribunal jugea devoir user de la faculté d'acquitter les accusés pour cause d'erreur de droit excusable de leur part, en vertu de l'article 57 du Code pénal norvégien, qui dit en effet :

« Pour celui qui, au moment de l'accomplissement de l'acte délictueux, était dans l'erreur au sujet du caractère illicite de cet acte, la peine pourra être réduite, si tant est que le tribunal ne juge pas équitable de l'acquitter pour ladite raison. »

148. Cependant, comme le capitaine du *Loch Torridon*, après le prononcé de ce jugement, fut poursuivi pour avoir de nouveau, le 6 avril 1933, pêché au même endroit, il ne pouvait plus, dès lors, invoquer sa bonne foi. En conséquence, il fut condamné à l'amende, à la confiscation du produit de la pêche et aux dépens par le jugement du tribunal de première instance de Trondenes, le 10 mai 1933.

La position du navire *Loch Torridon* au moment de la capture qui entraîna sa condamnation, est indiquée à la carte n° 9, annexe 2, sous le numéro de capture 42 (0 42).

Le condamné fit appel de la sentence, pour nouvel examen par la Cour d'appel (« Lagmannsretten ») ou, à son défaut, par la Cour suprême (« Høyesterett »). Cependant, la Commission de renvoi de la Cour suprême (« Kjæremålsutvalget ») repoussa, le 22 août 1933, la demande d'examen en Cour d'appel, et de même, le pourvoi en révision à la Cour suprême fut rejeté¹.

Le jugement prononcé le 10 mai 1933 par le tribunal de première instance de Trondenes, ainsi que le rejet de l'appel par la Commission de renvoi de la Cour suprême, intéressent la présente affaire parce que ces deux décisions prouvent que le droit norvégien ne reconnaît pas de règle limitant la longueur des lignes de base à 10 milles. Elles consacrent enfin les sèches comme points de départ pour la détermination des lignes de base.

149. Dans ses paragraphes 45 et ss., le Mémoire britannique a fait état de l'affaire pénale contre le chalutier britannique *St-Just* rapportée dans le *Norsk Retts Tidende* de 1934, pages 731-736. Comme la traduction présentée à l'annexe 13 du Mémoire britan-

¹ Selon le Code de procédure pénale norvégien, la faculté pour le condamné de soumettre une sentence du tribunal de première instance à l'examen de la Cour d'appel suppose, dans un cas comme celui-ci, le consentement de la Commission de renvoi de la Cour suprême. Un pourvoi en révision devant la Cour suprême peut également être rejeté par cette même commission comme étant sans fondement.

nique n'est pas satisfaisante, le présent Contre-Mémoire produit, à l'annexe 48, n° 1, le tableau des inexactitudes et lacunes relevées, ainsi que la traduction intégrale en français de l'arrêt de la Cour, d'après le procès-verbal publié par *Norsk Rettstidende* (Gazette judiciaire de Norvège) (annexe 48, n° 2). Il est intéressant de relever que, dans cette affaire, la majorité de la Cour suprême s'est prononcée contre le point de vue défendu par le Dr Ræstad dans son avis. Le premier opinant déclara :

« Contrairement à cette allégation, il n'est cependant pas exact que la Norvège manquerait d'un « acte d'État » au sujet du tracé de la limite, pour les autres parties de la côte que celles des départements du Møre et du Varangerfjord. Le décret de 1812 établit des règles à ce sujet, valables pour la côte tout entière, et bien que l'application de ces règles puisse présenter des doutes et des difficultés dans des cas concrets, à la fois à cause du caractère général et quelque peu incomplet de ces règles, et à cause de la configuration particulière de la côte, ceci ne peut évidemment autoriser le tribunal à se dessaisir de la question.

Si la culpabilité dépend du tracé de la limite maritime, celle-ci doit être constatée sans égard aux difficultés que cela présente, et indépendamment de ce que l'on pourrait penser par ailleurs de l'éventuelle erreur ou bonne foi de l'accusé, ce qui est une question d'un autre ordre. Comme dans tous les cas où il s'agit de l'application d'une règle générale de droit à un cas concret, les tribunaux devront établir par voie d'interprétation comment il convient de la comprendre et de l'appliquer. En ce qui concerne en particulier la règle de droit envisagée ici, il a déjà été mentionné qu'une série de moyens d'interprétation, dont quelques-uns de caractère authentique, sont à la disposition des tribunaux. A cet égard, les tribunaux norvégiens ne se trouvent point dans une situation exceptionnelle. Autant que l'on sache, aucun État n'a jusqu'à présent déterminé sa frontière maritime dans le détail pour toutes les parties de la côte et à tous les égards. A part des stipulations spéciales pour des secteurs définis, ou en vue de fins particulières, les autres États se sont également contentés de donner des règles générales et en partie incomplètes pour l'établissement de la limite maritime, laissant en dernière instance aux tribunaux le soin de constater dans les cas juridiques concrets où la limite devrait être chaque fois tracée d'après ces règles générales. »

Il est intéressant de remarquer que, dans l'affaire du *St-Just*, la majorité de la Cour suprême a établi qu'une ligne de base d'environ 25 milles marins n'est point contraire au droit norvégien en vigueur.

L'histoire du litige de 1930 à 1933 (Mémoire britannique, paragraphes 38 à 43)

150. Ainsi qu'il a déjà été signalé au paragraphe 91, c'est vers 1932-1933 seulement que les chalutiers étrangers ont commencé à

faire leur apparition sur les secteurs de la côte situés à l'ouest du cap Nord.

Quand ils ont commencé, vers 1933, à étendre leur champ d'activité aux côtes du département du Troms, un garde-pêche de la marine y fut envoyé, muni d'instructions écrites en date du 22 février 1933 (annexe 49).

Il ressort de celles-ci que, aussitôt que le besoin s'est fait sentir de faire respecter le droit exclusif de pêche dans ce secteur de la côte, des instructions détaillées furent données au sujet des lignes de base, et que les lignes adoptées furent celles qui avaient été suggérées par la Commission de 1912 (annexe 37), et qui se retrouvent dans le décret de 1935.

En 1934, les chalutiers étendirent à nouveau leur champ d'activité, cette fois au département du Nordland. Même réaction : des instructions furent données concernant les lignes de base dans la direction du Sud, jusqu'à Myken (annexe 50). Dans ce secteur également, les lignes désignées sont conformes aux suggestions de la Commission de 1912. Elles sont reprises également dans le décret de 1935.

151. Les admonestations adressées à des chalutiers pendant cette période, ainsi que les captures opérées à leurs dépens, sont traitées dans le rapport de l'Amirauté norvégienne, reproduit à l'annexe 56, paragraphe 5. Les incidents du *Crest Flower* et du *Loch Torridon* ont fait l'objet d'un examen particulier (*supra*, paragraphes 146-148).

Ces renseignements attestent la continuité de la jurisprudence norvégienne sur la base des principes précédemment établis. Ils prouvent que les autorités norvégiennes ne se contentaient pas d'imposer le respect de la législation norvégienne à l'intérieur des « lignes rouges ».

152. Dans le mémorandum adressé au Gouvernement norvégien par le Gouvernement britannique le 27 juillet 1933 (annexe 11 au Mémoire britannique), il est dit sous la lettre a) :

« ... that the Norwegian authorities not only claim all waters within a 4-mile limit, but also make use of unjustifiable base-lines, thus extending their territorial waters even beyond the utmost limits claimed in 1924 ».

Le Gouvernement britannique cherche ici à lier le Gouvernement norvégien en se référant aux conversations qui eurent lieu à Oslo, en 1924, en dépit des réserves insérées et discutées au protocole. Au surplus, c'est donner une impression fautive de ce qui s'est réellement passé que de parler des « utmost limits claimed in 1924 » par les autorités norvégiennes, puisque ni le Gouvernement norvégien ni le Comité n'avaient formulé de revendications — de « claims » — pendant ces conversations.

Dans le même mémorandum, il est rappelé que le Gouvernement britannique avait invité, le 24 septembre 1926, le ministre de Norvège à Londres « to furnish them with a definite statement

of the principles applied by them in fixing the limits of territorial waters with particular reference to the base-lines from which these limits were drawn in the case of inlets ». Mais il néglige de dire que cette démarche du Gouvernement britannique était la suite de la demande faite le 26 août 1926 par le ministre de Norvège à Londres — demande mentionnée au paragraphe 22 du Mémoire britannique et au paragraphe 136 du présent Contre-Mémoire (annexe 45, n° 1). Au lieu de donner réponse à cette demande, le Gouvernement britannique avait fait une contre-demande, à laquelle ne pouvait être répondu autrement que ne l'a fait le Gouvernement norvégien dans sa note du 19 juillet 1927 (annexe 45, n° 5). La demande initiale du Gouvernement norvégien n'a jamais reçu de réponse.

153. Il est dit au paragraphe 42 du Mémoire britannique :

« ... indeed the evidence suggests that Norway was already claiming the blue line in advance of its promulgation ».

Ici le Mémoire britannique se charge lui-même de ruiner l'allégation selon laquelle un « tacit red line *modus vivendi* » aurait été établi à partir de 1925 — allégation qui, de l'avis du Gouvernement norvégien, manque en effet de fondement. De plus, les termes employés sont impropres, puisqu'ils semblent présumer que la « ligne bleue » représenterait des revendications qui n'auraient pas été avancées par la Norvège avant la promulgation du décret royal du 12 juillet 1935. Ce décret n'a fait, au contraire, qu'établir, pour une portion déterminée de la côte, le tracé exact des lignes de base à partir desquelles devait être calculée la limite de la pêche — lignes elles-mêmes conformes aux principes depuis longtemps consacrés par le droit norvégien et qui, pour l'essentiel, coïncident avec celles suggérées par les Commissions de 1911 et de 1912 (*supra*, paragraphes 104 et 105).

Les conversations norvégo-britanniques de 1933 (Mémoire britannique, paragraphes 44 à 46)

154. Dans le paragraphe 43 du Mémoire britannique, il est dit que, vers la fin de 1933, des échanges de vues officieux avaient été engagés, en vue d'arriver à un *modus vivendi* avec le Gouvernement norvégien, au sujet de la question de la pêche. Au paragraphe 44 il est dit qu'après ces échanges de vues, M. Asserson, chef du Service des pêches norvégien, partit pour Londres, où il rencontra M. Maurice, qui était alors chef de la direction des Pêches au ministère britannique de l'Agriculture et de la Pêche.

La lecture du Mémoire britannique donne l'impression que M. Asserson était parti pour Londres afin de discuter la question de la limite des eaux territoriales norvégiennes. Ce n'était pourtant pas le cas. Les conversations qui eurent lieu en 1933 n'avaient pas pour but d'arriver à un *modus vivendi* quelconque concernant la

délimitation des eaux territoriales ou de la zone exclusive pour la pêche. Quand M. Asserson se rendit à Londres, en 1933, afin de conférer avec M. Maurice, il avait été préalablement convenu, sans aucune équivoque possible, que la question de la limite des eaux territoriales norvégiennes ne serait pas discutée. Le chargé d'affaires britannique à Oslo, M. Fullerton-Carnegie, écrivit le 30 octobre 1933 à M. Esmarch, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères norvégien, qu'il ne se rendait pas bien compte si oui ou non le président du Conseil norvégien était d'avis que toutes les questions concernant l'activité des chalutiers britanniques au large des côtes de la Norvège, y compris la question des eaux territoriales, devaient être examinées par MM. Asserson et Maurice. En réponse, le secrétaire général des Affaires étrangères fit savoir à M. Fullerton-Carnegie, dans une lettre datée du même jour, que M. Asserson, durant son séjour à Londres, devait seulement examiner les moyens permettant de prévenir le retour des fâcheux incidents qui s'étaient produits récemment entre les chalutiers britanniques et les pêcheurs norvégiens. Il ajoutait :

« Ainsi qu'il a été annoncé antérieurement, la question de l'étendue du territoire maritime norvégien sera, indépendamment de cet examen, soumise au printemps au *Storting*, afin que ce dernier détermine la frontière territoriale le long de notre côte. »

On trouvera en annexe la lettre du chargé d'affaires britannique ainsi que la réponse du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères (annexe 51, nos 1 et 2).

155. Bien qu'il fût précisé très clairement, avant l'arrivée de M. Asserson à Londres, que celui-ci ne devait pas discuter la question de l'étendue du territoire maritime norvégien, cette question fut néanmoins immédiatement soulevée du côté britannique, lors d'une entrevue qui eut lieu le 22 novembre 1933 à la direction des Pêches du ministère britannique de l'Agriculture et de la Pêche. Pendant cette réunion, il fut proposé, du côté britannique, de se mettre d'accord sur un *modus vivendi*, ayant pour but de faire respecter les « lignes rouges » par les deux parties. Du côté norvégien, on n'était pas préparé à discuter une telle proposition, mais les représentants britanniques insistèrent très vivement pour que l'on établît, au plus vite, un *modus vivendi* conformément à la proposition britannique, pour éviter de pénibles interpellations au Parlement.

Un rapport concernant les conversations qui avaient eu lieu le 22 novembre fut envoyé au Gouvernement norvégien, et celui-ci autorisa alors la légation de Norvège à Londres à communiquer au ministère des Affaires étrangères britannique la note du 30 novembre 1933 qui est reproduite à l'annexe 12 du Mémoire britannique. Cette note ne contient pas un seul mot sur les « lignes rouges ». Elle déclare seulement que l'attitude du Gouvernement norvégien, en ce qui concerne le traitement des chalutiers britanniques, n'avait

subi aucun changement pendant les derniers 18 mois, et que le Gouvernement norvégien, pour souligner cette affirmation, et désireux d'éviter tout heurt, avait donné comme instructions aux garde-pêche norvégiens de *maintenir dans cette affaire la pratique suivie depuis de nombreuses années*. Il fut ajouté que cette mesure était prise en attendant que le Storting prit une décision sur la détermination des lignes de base, pour le calcul de l'étendue de la mer territoriale norvégienne.

156. Ainsi qu'il ressort de ce qui a été dit plus haut aux paragraphes 95 à 96, 137 et 150, les garde-pêche norvégiens n'avaient jamais, dans leurs instructions, reçu l'ordre de considérer les « lignes rouges » comme étant la limite de la zone réservée aux pêcheurs norvégiens. La consigne de la police de la pêche était, au contraire, de maintenir une limite de pêche qui, d'une façon générale, coïncidât avec celle déterminée officiellement en vertu du décret royal du 12 juillet 1935. Mais en même temps, les garde-pêche avaient reçu l'ordre d'agir avec modération, dans la partie de la zone où l'application stricte de la réglementation norvégienne pouvait amener des conflits avec des Puissances étrangères. La note norvégienne du 30 novembre 1933 ne fait que confirmer que la pratique suivie jusqu'alors allait être maintenue. La note ne comportait aucunement, de la part de la Norvège, l'engagement de rétrécir la zone soumise à sa réglementation et à la compétence de sa police.

En tout cas, il devait être clair pour le Gouvernement britannique que l'engagement pris du côté norvégien ne devait jouer que jusqu'à ce que le Storting eût pris une décision, dans la question du tracé des lignes délimitant la zone de pêche. Il est donc surprenant que le Gouvernement britannique, après la promulgation du décret royal du 12 juillet 1935, ait pu aviser le ministre des Affaires étrangères norvégien, ainsi que les chalutiers britanniques, qu'il considérait le soi-disant *modus vivendi* de 1933 comme étant toujours en vigueur (Mémoire britannique, paragraphes 51 et 53).

157. Au paragraphe 44 du Mémoire britannique est cité un extrait du discours que M. Koht, ministre des Affaires étrangères de Norvège, prononça le 24 juin 1935 au Storting. Il s'agit sans doute d'un discours du ministre des Affaires étrangères, dont la traduction en anglais fut transmise au ministre de Grande-Bretagne à Oslo, avec une lettre d'envoi datée du 19 août 1935, du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères norvégien. Le discours en question ne contient cependant pas la déclaration citée. On peut, par contre, lire dans le rapport parlementaire de la commission des Affaires étrangères et des Questions constitutionnelles que le tracé de ladite « ligne rouge »

« ... n'a jamais été reconnu du côté norvégien, et qu'il est sans fondement en droit, à ceci près, toutefois, que le ministre de Norvège à Londres, dans une note du 30 novembre 1933, a promis de laisser la police de la pêche norvégienne reconnaître une validité transitoire au tracé de cette ligne — sans pourtant nommer expressément

celui-ci dans la note » (Mémoire britannique, annexe 15, n° 1, paragraphe 21).

Cette déclaration présente mal les faits, pour autant qu'elle peut donner l'impression que, du côté norvégien, l'on ait promis de respecter les « lignes rouges » comme limite de pêche. De ce qui a été dit plus haut, il ressort qu'une telle promesse n'a jamais été donnée. Ce qui s'est passé, c'est que le Gouvernement norvégien, en attendant la décision du *Storting*, a promis de s'en tenir à la pratique maintenue auparavant, c'est-à-dire que la police de la pêche, dans la zone contestée par la Grande-Bretagne, devait agir avec modération.

Domaine d'application du décret royal du 12 juillet 1935 (Mémoire britannique, paragraphes 48 et 49)

158. Pour les motifs qui ont inspiré le décret royal de 1935 ainsi que les principes servant au choix qu'il établit pour les points de départ des lignes de base, voir *infra*, paragraphes 177-181.

En ce qui concerne le domaine d'application du décret, on trouve, dans le rapport parlementaire de la commission des Affaires étrangères et des Questions constitutionnelles, le passage suivant (Mémoire britannique, annexe 15, n° 1, paragraphe 19) :

« Si la Commission a employé le terme de limite de pêche, c'est pour des raisons pratiques. L'établissement de cette limite vise surtout à prévenir des différends avec les chalutiers étrangers. A cette fin, il suffit de déterminer la limite de pêche. La limite douanière de la Norvège est à 10 milles marins de la côte. Les deux États dont les ressortissants s'adonnent surtout à la pêche au chalut, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, sont partisans d'une zone de neutralité de 3 milles marins. Tous les deux, et surtout la Grande-Bretagne, ont fait connaître qu'ils attachent un intérêt primordial à cette question. Pour obtenir un *modus vivendi* dans le conflit à propos des chalutiers, il semble donc que le plus simple et le plus pratique serait de séparer les deux questions. La façon la plus aisée de parvenir à une entente — tacite ou expresse — dans le conflit sur la pêche entre la Norvège et les États intéressés est de faire réserver par chaque État sa conception pour ce qui est de la limite de neutralité, de sorte qu'il ne soit porté atteinte à aucun droit. »

Il y a lieu de penser qu'il est superflu, dans cet ordre d'idées, d'examiner de plus près la question de la limite des eaux dans lesquelles la Norvège entend appliquer sa législation douanière et sa législation de neutralité, étant donné que ni la limite douanière, ni la zone de neutralité ne font l'objet du présent litige.

L'histoire du litige de 1935 jusqu'à l'introduction de la présente instance (Mémoire britannique, paragraphes 51 à 59)

159. Comme indiqué dans le paragraphe 49 du Mémoire britannique, le texte du décret royal du 12 juillet 1935 fut envoyé à la

légation britannique à Oslo, accompagné d'une lettre du ministère des Affaires étrangères norvégien en date du 19 août 1935.

Le 21 août 1935, le ministre de Grande-Bretagne rendit visite au ministre des Affaires étrangères de Norvège, M. Koht. Il demanda, entre autres, à être renseigné sur la position que prendrait le Gouvernement norvégien en ce qui concerne le soi-disant *modus vivendi* de 1933, et si du côté norvégien on avait l'intention de dénoncer cet arrangement. M. Koht répondit qu'il considérait l'arrangement de 1933 comme caduc, et que de ce fait il n'était pas nécessaire de le dénoncer. Il ajouta également que ceci n'empêcherait pas les autorités norvégiennes d'agir d'une façon modérée, et qu'elles essaieraient de ne pas provoquer des « incidents » dans le territoire maritime. Le jour suivant, le 22 août 1935, le ministre britannique revint voir M. Koht pour lui demander s'il ne pouvait pas promettre de suspendre provisoirement la mise en application du décret royal du 12 juillet 1935. M. Koht répondit qu'il n'avait rien à ajouter à ce qu'il avait dit la veille, c'est-à-dire que, du côté norvégien, on était animé du désir de ne provoquer d'« incidents » d'aucune sorte, mais qu'à part cela, il était obligé de considérer le décret comme étant en vigueur.

160. Au cours de l'entrevue qui eut lieu entre le ministre de Grande-Bretagne à Oslo et le ministre des Affaires étrangères de Norvège, le 24 août 1935, et qui est mentionné au paragraphe 51 du Mémoire britannique, le ministre de Grande-Bretagne demanda si l'on pouvait ajourner la mise en application du décret du 12 juillet 1935, en attendant la discussion d'un projet visant à une réglementation générale de la question des pêches sur les bancs hauturiers au large de la côte norvégienne. Le ministre de Grande-Bretagne demanda subsidiairement de retarder d'au moins 15 jours la mise en application du décret, en considération du fait que des chalutiers britanniques étaient déjà en route pour les lieux de pêche, et qu'il serait difficile de les aviser à temps. M. Koht répondit qu'on n'avait pas encore transmis aux commandants des garde-pêche des instructions concernant l'application du décret, et il ajouta que les garde-pêche ne seraient de toute façon envoyés vers le Nord que vers le 1^{er} octobre.

Comme il fut publié en Grande-Bretagne une information de presse qui, de façon erronée, annonçait que la Norvège, par suite d'une protestation britannique, avait abandonné provisoirement sa limite de pêche, le ministre des Affaires étrangères fit passer, le 31 août 1935, le communiqué suivant à la presse :

« Puisqu'il émane de Londres des informations inexactes au sujet de l'affaire de la frontière maritime, le ministère des Affaires étrangères est obligé d'intervenir pour rétablir les faits.

Depuis que le décret royal du 12 juillet fut promulgué le 20 août, le ministère des Affaires étrangères de Norvège n'a reçu aucune note du Gouvernement britannique au sujet de cette question. Ce qui est arrivé, c'est que le ministre de Grande-Bretagne à Oslo

rendit compte au ministre des Affaires étrangères, le 24 août, du contenu d'un télégramme qu'il avait reçu de son ministère.

Dans ce télégramme, le Gouvernement britannique fit savoir qu'il s'en tenait à la limite des 3 milles marins pour la zone maritime, et qu'il ne voulait pas reconnaître la limite de 4 milles, pas plus pour la zone de pêche que pour la zone de neutralité. C'est là le point de vue traditionnel de la Grande-Bretagne. Mais le décret du 12 juillet ne portait pas sur cette question, parce que la revendication de la limite de 4 milles marins est un point de vue norvégien remontant encore plus haut.

Dans son télégramme, le Gouvernement britannique fit des réserves au sujet de la question des lignes de base fixées par le décret. Mais le ministère des Affaires étrangères norvégien n'a pas encore reçu d'informations plus amples là-dessus.

Le ministre de Grande-Bretagne déclara que son Gouvernement lui enverrait incessamment des instructions, pour discuter avec le Gouvernement norvégien le projet d'une convention générale concernant l'ensemble de la question des bancs de pêche au large de la Norvège du Nord. Il demanda que l'application du décret fût provisoirement suspendue pour la durée de cet échange de vues, et aussi par égard aux chalutiers britanniques partis en campagne avant la promulgation du décret.

Le ministre des Affaires étrangères de Norvège répondit qu'on avait aussi, du côté norvégien, l'intention d'entamer des négociations concernant la pêche sur les bancs hauturiers. Néanmoins, il ne pouvait pas pour autant suspendre l'application du décret. Mais il promit volontiers qu'on procéderait, du côté norvégien, avec modération dans l'application du décret pendant la période de transition et qu'on éviterait de créer des heurts inutiles. Il y ajouta l'information concrète que la police de la pêche dans le Nord, comme les années précédentes, n'entrerait en action que vers le 1^{er} octobre.

Il est donc sans fondements de dire que la Norvège a abandonné sa limite maritime, fût-ce à titre provisoire. »

Le texte de ce communiqué de presse avait été discuté au préalable avec le ministre de Grande-Bretagne, qui s'était déclaré d'accord sur son contenu.

161. La situation était alors la suivante : le Gouvernement norvégien ne voulait pas consentir à un ajournement de la mise en application des dispositions contenues dans le décret royal du 12 juillet 1935. D'autre part, ayant appris que le Gouvernement britannique désirait, dans un proche avenir, entamer des conversations concernant un règlement général de la pêche sur les bancs hauturiers au large des côtes septentrionales de la Norvège, le Gouvernement norvégien a jugé opportun d'éviter des « incidents » qui pouvaient créer une atmosphère défavorable à ces conversations. C'est pourquoi il fut décidé que les gardes-pêche norvégiens, à titre provisoire, devaient traiter avec modération les navires étrangers pêchant en deçà de la limite de pêche, mais en dehors des « lignes rouges ». La police de la pêche devait faire savoir à ces chalutiers qu'ils se trouvaient en territoire norvégien,

les avertir de ne pas y pêcher et les sommer de se transporter au delà de la limite. En cas de non-obéissance, on devait les avertir qu'ils seraient poursuivis en justice, et qu'ils pourraient être condamnés. Dans la zone comprise entre la ligne du décret de 1935 et les « lignes rouges », on ne devait pas, jusqu'à nouvel ordre, effectuer de captures.

162. A l'annexe n° 16 du Mémoire britannique se trouve reproduit le contenu des rapports que le ministre de Grande-Bretagne a envoyés à son Gouvernement concernant l'entretien qu'il eut avec le ministre des Affaires étrangères de Norvège le 1^{er} octobre 1935. A l'annexe 53 de ce Contre-Mémoire est rapportée une note concernant le même entretien, que le ministre des Affaires étrangères de Norvège a rédigée le jour même où cet entretien avait eu lieu. Comme il est souligné également dans le Mémoire britannique, M. Koht n'a pas donné la promesse de continuer à pratiquer ce que l'on avait appelé le *modus vivendi* de 1933.

Le 7 octobre 1935, M. Koht répéta au ministre de Grande-Bretagne qu'il ne pouvait pas faire rapporter le décret royal de 1935, et qu'il ne pouvait rien ajouter à ce qu'il avait déjà promis, c'est-à-dire d'appliquer le décret avec modération.

163. Le 16 octobre 1935, le ministre de Grande-Bretagne vint voir M. Koht et donna lecture d'une déclaration qu'il avait été chargé de faire au Gouvernement norvégien. Suivant des notes prises par M. Koht le jour même, la déclaration britannique était à peu près conçue ainsi :

« If there is any interference with British trawlers outside the red lines, the protection of the British Government will be offered to them. »

Cette déclaration impliquait une menace. Ce n'était d'ailleurs pas la première fois que des menaces avaient été formulées du côté britannique dans l'affaire des limites de pêche. On peut citer, entre autres, que le directeur du *Northern Department* du ministère des Affaires étrangères britannique, lors d'un entretien qu'il eut avec le ministre de Norvège à Londres le 28 septembre 1935, avait dit que si avant le 1^{er} octobre une réponse favorable n'arrivait pas à la proposition en quatre articles que le ministre de Grande-Bretagne à Oslo venait de présenter au chef du Gouvernement norvégien, le 25 septembre de la même année (Mémoire britannique, annexe n° 16), le Gouvernement britannique se verrait dans l'obligation d'envoyer des escorteurs protéger ses chalutiers ; le directeur du *Northern Department* ajouta que les arrangements nécessaires à cet effet avaient déjà été arrêtés, de concert avec l'état-major général de la Marine.

164. Le premier chalutier britannique sommé de s'éloigner (un chalutier finlandais avait déjà été refoulé), pour avoir pratiqué la pêche en deçà de la limite de pêche, fut le *Moravia*.

Le *Moravia* fut refoulé du Sværholthavet entre le cap Nord et Nordkyn le 28 novembre 1935 (la position du chalutier est indiquée sur la carte n° 6, annexe 2, marque XY). Ce fait donna lieu à une communication verbale du chargé d'affaires de Grande-Bretagne au ministre des Affaires étrangères, M. Koht, le 10 décembre de la même année, ainsi qu'à une communication verbale au secrétaire général des Affaires étrangères le jour suivant. Pendant ces entretiens, il fut de nouveau précisé, du côté norvégien, que l'application tempérée du décret royal de 1935 ne signifiait pas qu'on ne maintiendrait pas la limite. Les notes prises par M. Koht et par le secrétaire général, M. Aubert, concernant ces conversations, se trouvent à l'annexe 54 du présent Contre-Mémoire. Le *Moravia* n'était d'ailleurs pas le seul chalutier britannique refoulé de la zone comprise entre la limite de pêche de 1935 et les « lignes rouges ». Pendant la période de novembre 1935 à décembre 1938, dix-sept chalutiers ont été admonestés et avertis qu'ils étaient en train de pêcher sur territoire norvégien. Pour de plus amples renseignements, on est prié de se reporter à l'annexe 56.

165. Au paragraphe 53 du Mémoire britannique il est fait mention d'une protestation allemande contre le décret royal de 1935. On doit ici faire allusion à une communication verbale que le ministre d'Allemagne à Oslo adressa au ministre des Affaires étrangères de Norvège le 23 octobre 1935. Le ministre d'Allemagne déclara que son Gouvernement ne pouvait reconnaître la limite de pêche du décret de 1935. Cette communication ne fut pas suivie d'autres démarches du côté allemand, et les chalutiers allemands ont, depuis lors, respecté la limite de pêche norvégienne. Il est à souligner que, même sous l'occupation allemande de la Norvège, pendant la dernière guerre mondiale, les autorités d'occupation ont consenti à ce que les chalutiers allemands ne pêchassent pas en deçà de la limite de pêche déterminée en vertu du décret royal du 12 juillet 1935.

166. En décembre 1935, la légation de Norvège à Paris envoya au ministère des Affaires étrangères norvégien copie d'une lettre-circulaire datée du 28 novembre 1935, du Comité central des Armateurs de France, et adressée aux armateurs français. Une copie de cette lettre-circulaire est reproduite à l'annexe 55, et il y est dit :

« La question se pose de savoir si le Gouvernement français doit s'associer à la protestation du Gouvernement de la Grande-Bretagne, et le ministre de la Marine marchande, avant de prendre une décision, a décidé de consulter sur ce point l'Office scientifique et technique des Pêches maritimes et le Comité central des Armateurs de France.

Au point de vue des conséquences directes, il ne semble pas que la pêche française doive souffrir d'une façon particulière de la nouvelle réglementation norvégienne, étant donné le petit nombre de navires qui fréquentent les îles Lofoten. Seuls, les quelques rares

navires qui fréquentent la côte mourmane pourraient être privés de donner quelques coups de chalut au cours de leurs trajets d'aller ou de retour.

Si l'on examine le principe de la limitation des eaux territoriales, il faut convenir que tous les pays, à commencer par la France, se sont réservé la possibilité d'étendre ou de réserver la zone des eaux territoriales à l'intérieur de laquelle le pays entend exercer la police de la pêche.

Les dispositions de l'article 2 du décret-loi de 1862, qui est toujours en vigueur, permet l'interdiction de certaines pêches au delà de la limite de trois milles, aussi bien pour la protection des fonds de pêche que pour la protection de la pêche elle-même.

C'est donc dire que la France s'est toujours réservé le droit absolu de prendre toutes mesures utiles en vue de la protection de la pêche côtière.

Avant donc de protester contre cette mesure protectrice, il convient d'examiner si la France n'aurait pas elle-même intérêt, dans un avenir plus ou moins proche, à prendre des mesures analogues de protection sur certaines de nos côtes.

La France doit avoir la préoccupation essentielle de ne pas s'engager pour l'avenir et de limiter ainsi les possibilités d'application du décret de 1862. »

Il ressort de cette lettre-circulaire que le Gouvernement français a examiné la question de savoir s'il devait s'associer à la protestation britannique. Le Gouvernement français n'a apparemment pas trouvé sujet à protester contre le décret de 1935, car il n'a jamais fait de démarches en ce sens auprès du Gouvernement norvégien.

167. Après la publication du décret royal du 12 juillet 1935, il n'y eut que deux pays qui élevèrent des objections, à savoir la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Et encore, en ce qui concerne la communication allemande, aucune suite ne fut donnée à l'affaire par le Gouvernement allemand, après que ces observations eurent été repoussées lors de l'entretien au cours duquel elles furent présentées.

168. Lors des entretiens qui eurent lieu à la suite de la promulgation du décret royal de 1935, et qui ont été examinés plus haut aux paragraphes 159 à 160 et 162 à 164, il ne fut pas une seule fois déclaré, du côté norvégien, que le Gouvernement n'entendait pas maintenir la limite de pêche déterminée en vertu du décret. Il a été, au contraire, souligné que le décret était déjà entré en vigueur, et que le Gouvernement norvégien n'avait pas l'intention de l'annuler. Il est donc surprenant de voir exposé au paragraphe 54 du Mémoire britannique que les autorités du Royaume-Uni, à cette époque; « were under the impression that the Norwegian assurances regarding » lenient « treatment were to be interpreted as meaning that, in general, and as against British trawlers, the Norwegian authorities would confine themselves to enforcing the red line ».

Le Mémoire britannique, paragraphe 54, fait état d'une déclaration du ministre des Affaires étrangères du Royaume-Uni, donnée en réponse à une question posée à la Chambre des Communes, concernant le fait que des garde-pêche norvégiens étaient intervenus contre des chalutiers britanniques au delà des « lignes rouges ». Comme le Mémoire britannique le signale, M. Koht, ministre des Affaires étrangères, fit à ce propos une déclaration à la presse, qui fut publiée dans les journaux du 25 février 1936 et qui était conçue ainsi :

« Puisque l'interpellateur de la Chambre des Communes a demandé si le Gouvernement britannique avait l'intention de faire respecter les accords en vigueur, il est logique de préciser qu'il n'existe absolument aucun accord relatif aux lignes dites « lignes rouges ». Jamais, et d'aucune façon, la Norvège ne s'est engagée à accepter ces « lignes rouges » comme lignes de démarcation véritables en mer. Cependant, après avoir décidé et arrêté ce que nous considérons comme les lignes de démarcation de notre zone exclusive pour la pêche, nous nous sommes, à la demande du Gouvernement britannique, déclarés prêts à en modérer la mise en application pendant une période de transition que nous avons même laissée se prolonger, étant donné que les Anglais ont proposé d'ouvrir des négociations. Nous avons voulu voir venir, et ne pas brusquer les choses, et puis attendre les résultats de cette politique. Jusqu'ici, rien de définitif n'en est résulté. Et nous avons maintenu ce régime de tolérance.

Voici ce qui est arrivé à ces chalutiers anglais — ceci, rien de plus : quand ils se sont trouvés à l'intérieur de notre zone de pêche (c'est-à-dire à l'intérieur de la zone définie par le récent décret royal du 12 juillet de l'année dernière), on leur a fait observer qu'ils se trouvaient en zone norvégienne, en les invitant en même temps à la quitter. Et le ministre continue : si nous n'avions pas fait cela de façon conciliante, nous aurions dit à ces navires que nous devons les capturer et leur infliger des amendes ; ce que nous n'avons fait dans aucun des cas survenus. Nous leur avons tout simplement donné l'ordre de quitter les lieux, ordres qui, jusqu'ici, ont été respectés. Par conséquent, il n'y a eu vexation d'aucune sorte, et nous nous sommes conformés très scrupuleusement à tout ce que nous avons promis au Gouvernement britannique.

A la question suivante : « Le Gouvernement a-t-il reçu une communication quelconque de la part du Gouvernement britannique relative aux incidents dont il s'agit ? », le ministre des Affaires étrangères répondit : « Jusqu'ici aucune. Mais nous avons reçu de la part de nos gardes-pêche des rapports concernant plusieurs des incidents survenus jusqu'à ce jour. » »

Il ressort de cette déclaration, que les chalutiers britanniques qui seraient rencontrés entre la limite de pêche de 1935 et les « lignes rouges » seraient refoulés.

Lors d'un entretien que le ministre de Grande-Bretagne eut, le 29 février 1936, avec M. Koht, la question fut soulevée de savoir ce qui arriverait à un chalutier qui refuserait d'obéir à l'ordre

de se porter au delà de la limite de pêche. M. Koht déclara alors, à titre d'information confidentielle pour le Gouvernement britannique, que dans ce cas les tribunaux norvégiens seraient saisis de l'affaire, et qu'un procès pourrait être intenté au chalutier en question.

169. Au paragraphe 55 du Mémoire britannique, il est fait mention d'un projet de convention qui fut élaboré au cours de conversations qui eurent lieu à Oslo en octobre 1938. Dans ce projet, les comités des deux pays ont, entre autres, recommandé d'établir « une limite pour la pêche au chalut » qui se conformât à la limite norvégienne tracée en vertu du décret de 1935, mais qui comportât six déviations par lesquelles elle coïnciderait avec les « lignes rouges ». En deçà de cette limite pour la pêche au chalut, le chalutage devait être interdit. Deux zones, au delà de la limite pour la pêche au chalut, devaient en outre être interdites pour cette pêche pendant une certaine période de l'année.

170. Ce qui est dit dans le paragraphe 56 du Mémoire britannique concernant la Conférence internationale des Pêches à Londres en 1943, est inexact. Le projet de convention qui fut élaboré à la conférence ne contient pas du tout des règles concernant la manière dont les parties contractantes devront tracer leurs limites de pêche. Dans l'article premier, il est seulement dit que les portions de mer pour lesquelles la convention est valable doivent — sauf dans les cas où d'autres conditions sont formellement prévues — englober toutes les mers qui ne sont pas des *eaux où l'une des Parties contractantes possède la juridiction exclusive sur les pêches*, et qui se trouvent placées dans des secteurs définis de l'océan Atlantique, de l'océan Glacial Arctique et des mers limitrophes. Étant donné qu'à la conférence on jugea utile de déterminer comment les États, parties à la convention, traçaient leurs limites de pêche, il fut, dans ce but, élaboré deux projets d'accord, à savoir : un projet de protocole, et un modèle d'accord bilatéral entre n'importe quelles parties contractantes. Comme plusieurs des États en cause étaient signataires de la Convention de la mer du Nord de 1882, on trouva utile que ceux qui reconnaissaient les règles de cette convention pour la délimitation des zones de pêche manifestent leur accord à cet égard dans un protocole et se servent pour cela du projet établi à cet effet par la conférence. Les États qui ne reconnaissaient pas les principes utilisés par la Convention de la mer du Nord pour tracer les limites des pêches furent invités à conclure des accords bilatéraux avec chacun des autres gouvernements intéressés. Ils pouvaient se servir, à cette fin, du modèle d'accord élaboré par la conférence. Le modèle d'accord bilatéral et le projet de protocole avaient, en principe, la même valeur. L'intention n'était pas de donner à la limite de pêche décrite dans le protocole une prééminence quelconque. C'est inexactement que le Mémoire britannique dit que, par égard pour la Norvège et pour certains autres pays, on établit un modèle d'accord bilatéral qui, s'il était signé, rendrait

possible, à ces États, la ratification de la convention et du protocole. Il n'était pas question pour les pays ne reconnaissant pas les règles de la Convention de la mer du Nord pour l'établissement de la limite de pêche d'accepter le protocole. Ces pays devaient seulement accepter la convention, et, ensuite, conclure éventuellement des accords bilatéraux avec les autres États intéressés.

171. Lorsque le ministre des Affaires étrangères de Norvège fit savoir au ministre de Grande-Bretagne à Oslo que les autorités norvégiennes avaient l'intention d'appliquer provisoirement le décret sur la limite de pêche de 1935 avec modération dans la portion de mer se trouvant en dehors des « lignes rouges », il fut formellement précisé que ce n'était là qu'un arrangement provisoire, consenti du côté norvégien dans le but de ne pas créer une atmosphère défavorable aux pourparlers qui étaient annoncés concernant la pêche sur les bancs situés au large des côtes norvégiennes. Le résultat des discussions qui eurent lieu en 1938 ne fut pas trouvé satisfaisant du côté norvégien, et, aussi bien pendant la guerre en 1943 que plus tard, en 1946, des échanges de vues eurent lieu entre des représentants norvégiens et britanniques, pour voir si l'on pourrait arriver à un arrangement plus satisfaisant que celui qui fut proposé en 1938. De ces échanges de vues, rien ne sortit qui pût donner au Gouvernement norvégien l'impression que l'on avait l'intention, du côté britannique, de se montrer suffisamment accommodant. Comme les négociations qui avaient motivé l'application tempérée du décret de 1935 dans la portion de mer comprise entre la limite de pêche norvégienne et les « lignes rouges » n'avaient pas abouti, le Gouvernement britannique devait s'attendre à ce que le Gouvernement norvégien renonçât à cette application tempérée. Néanmoins, lorsque le Gouvernement britannique fut informé que le Gouvernement norvégien avait l'intention d'abandonner la pratique modérée, il réagit assez vivement. Aussi essaya-t-on à nouveau d'arriver à un accord, par des conversations qui eurent lieu pendant l'hiver 1948-1949. Comme suite à ces conversations, des représentants norvégiens et britanniques s'entendirent, notamment, pour proposer à leurs Gouvernements respectifs une limite de pêche qui coïncidât avec la limite du décret de 1935 en ce qui concerne le secteur de mer allant de la frontière de l'U. R. S. S. au point de départ n° 11 des lignes de base (la pointe extrême d'Avløyssa près de Nordkyn) ; et du point de départ des lignes de base n° 22 (Sannifallet) jusqu'à Træna, point terminus de la ligne du décret. Dans le secteur de mer compris entre les points de départ nos 11 et 22, il fut, sur une série de cartes, tracé une ligne jaune qui, en certaines parties, suivait la ligne rouge et, en d'autres, passait en dehors de celle-ci, et, en d'autres encore, était tracée à l'intérieur de ces lignes.

172. Comme on a pu le constater par ce qui a été dit plus haut, lors des conversations norvégo-britanniques, il a été par trois fois tracé des lignes sur les cartes de la côte norvégienne. Aucune de ces

lignes n'a abouti à une convention, et aucune de ces lignes ne comporte d'engagement pour les Gouvernements des deux pays. Il est, à ce point de vue, naturel que le Mémoire britannique n'examine pas de plus près les lignes qui ont été tracées lors des conversations qui eurent lieu en 1938 et en 1949, mais il est difficile de comprendre pourquoi le Mémoire britannique contient, en même temps, un exposé circonstancié concernant les lignes qui ont été tirées pendant les conversations de 1924. Les lignes qui furent tracées en 1924 sont aussi dépourvues de valeur juridique que celles tracées en 1938 et en 1949. Les garde-pêche norvégiens n'ont jamais reçu d'instructions tendant à considérer l'une ou l'autre de ces lignes comme étant la limite de la zone de pêche norvégienne. La seule importance des « lignes rouges » est que, pendant quelques années, elles ont servi à distinguer la portion de mer où la surveillance devait être exercée d'une manière rigoureuse, et celle où la surveillance devait être exercée avec modération.

Police de la pêche et application de la loi. Admonestations et captures de chalutiers

173. A plusieurs reprises, le Mémoire britannique fait mention de captures opérées aux dépens de chalutiers britanniques après la première guerre mondiale; ainsi aux paragraphes 11 à 12, 38 à 41, 45 à 46, 47 et 54.

Les cas du *Crest Flower*, du *Loch Torridon* et du *St. Just* sont examinés aux paragraphes 146 à 149 *supra*.

Pour les autres cas, le Gouvernement norvégien estime plus pratique de donner un exposé d'ensemble des faits de capture et d'admonestation jusqu'à la veille de la deuxième guerre mondiale. Cet exposé, rédigé par l'Amirauté norvégienne, est produit à l'annexe 56.

Cet exposé met en évidence que le Gouvernement norvégien a appliqué sa législation sur la pêche sur toute la côte affectée par le présent litige, toutes les fois que les chalutiers étrangers ont essayé de pratiquer la pêche en deçà de la limite qui fut formellement établie en vertu du décret royal du 12 juillet 1935.

S'il n'y a pas eu de capture ou d'admonestation dans le secteur couvert par les deux cartes nos 10 et 11 de l'annexe 2 (au sud du cap Andenes), la raison en est que, dans ces parages, le chalutage a été pratiqué au bord du talus du banc côtier, c'est-à-dire en dehors de la limite de pêche norvégienne établie en vertu du décret.

Conclusion

174. Au paragraphe 91, la situation a été analysée telle qu'elle se présentait aux environs de l'année 1906, lorsque les premiers chalutiers sont apparus au large des côtes du Finnmark. Il y a

été exposé également de quelle manière l'évolution législative a fixé, dans le courant du XIX^me siècle, les principes fondamentaux suivant lesquels devaient être formulées les règles qui serviraient à ce pays pour déterminer l'étendue de ses eaux territoriales.

175. Aux paragraphes 92 à 173 est retracée l'évolution du différend entre la Norvège et la Grande-Bretagne, depuis les débuts du chalutage jusqu'à l'introduction de l'instance.

Il y est démontré que le Gouvernement norvégien a appliqué, pendant toute cette période, les principes qui avaient été fixés par l'évolution législative au cours du XIX^me siècle. Le Gouvernement norvégien a en même temps, pour des raisons précédemment exposées, cherché à éviter les heurts qui auraient pu compromettre les relations amicales existant entre les deux pays. Pendant les conversations qui ont eu lieu — notamment en 1924 et en 1925 —, le Gouvernement norvégien n'a négligé aucune occasion pour réserver de la façon la plus nette le point de vue qu'il pourrait être conduit à adopter ultérieurement. A plusieurs reprises, il a fait savoir qu'il ne pouvait préciser plus exactement les limites de ses eaux territoriales, tant que la question n'aurait pas été réglée d'une façon définitive par les organes officiels compétents. La retenue dont le Gouvernement norvégien a fait preuve, pour ne pas mettre en péril ses bons rapports avec la Grande-Bretagne, ne saurait donc en rien affecter les droits légitimes de la Norvège.

176. A ce propos, le Gouvernement norvégien tient à attirer l'attention sur la thèse soutenue par le Gouvernement britannique contre le Gouvernement américain, dans l'arbitrage des pêcheries de l'Atlantique Nord.

Dans le *British Counter-Case*, p. 44¹, il fut contesté que « any interference adverse to Great Britain can be drawn from the fact that she has not only invariably enforced to the fullest extent the construction for which she now contends ».

Et encore ceci :

« She [i.e. Great Britain] has invariably coupled with these concessions a declaration of her full claim. If it were to be laid down by the tribunal that concessions made in this way, and for these reasons, could be used as arguments against the nation which made them, the arrangement of many international differences would become impossible. No nation would then be able to forego even temporarily the enforcement of her strict rights without exposing herself to the risk of losing those rights for ever. »

Durant les débats oraux, l'avocat de la Grande-Bretagne, sir Robert Finlay, fit entre autres une remarque à l'occasion du fait que la Grande-Bretagne avait précédemment consenti à remplacer l'ancien système du tracé de lignes de base tirées de cap en cap suivant la ligne générale de la côte, par un système

¹ Cité de *Proceedings in the North-Atlantic Coast Fisheries Arbitration*, U.S. Government Printing Office, Wash., 1912, vol. VII, p. 38.

de lignes de base d'une longueur de 10 milles marins d'abord, ensuite de 6 milles marins ; c'était là, dit-il,

« ... a temporary concession for the purpose of avoiding friction between the two countries. They were made in view of the very special circumstances which then existed as between Great Britain and United States, and in view of the possibility of a settlement such as was arrived at by the Treaty of 1871.... I submit that it would be little short of a calamity if, before a tribunal like this, it were urged with any effect that concession made in the spirit which then animated the British Government to avoid friction between two great nations, and in view of an approaching settlement, could be used for the purpose of in any way implying that there was a derogation from their rights....

If it were once held that any concessions made in such a spirit as that were to be used against the Power that made them, as impairing the evidence of its right when the question arises before this tribunal, it would come to this, that every Power would feel that, unless its case were to be prejudiced on an arbitration such as this, it must insist on its rights even at the danger of causing friction which conceivably might result in a war calamitous to both countries. » (*Oral Arguments*, p. 124¹.)

Les concessions faites par la Grande-Bretagne étaient pourtant d'un caractère singulièrement plus précis et d'une portée beaucoup plus considérable que la tolérance dont a fait montre le Gouvernement norvégien dans la présente affaire. Il est à présumer que personne ne tirera argument du fait qu'il s'agissait alors « to avoid friction between two great nations », alors qu'il ne s'agit, dans notre cas, que de la tolérance montrée par une petite nation désireuse d'éviter des heurts avec une grande Puissance.

Le tribunal d'arbitrage discutant dans sa sentence la portée juridique des concessions faites par la Grande-Bretagne, déclare que les tolérances dont il s'agit ne pouvaient

« ... be construed as renunciations of it ; nor should omissions to enforce the claim in regard to bays as to which no controversy arose be so construed. Such a construction by this tribunal would not only be intrinsically inequitable, but internationally injurious, in that it would discourage conciliatory diplomatic transactions and encourage the assertion of extreme claims in their fullest extent. » (*Protocols of the Arbitration*, p. 123².)

177. Le dispositif du décret royal de 1935 est ainsi formulé :

« Sur la base de titres nationaux bien établis ;
vu les conditions géographiques qui prédominent sur les côtes norvégiennes ;
afin de protéger les intérêts vitaux des habitants des régions situées dans les parties les plus septentrionales du pays ;

¹ Cité de *Proceedings in the North-Atlantic Coast Fisheries Arbitration*, U.S. Government Printing Office, Wash., 1912, vol. IX, pp. 210-212.

² Cité de *Proceedings in the North-Atlantic Coast Fisheries Arbitration*, U.S. Government Printing Office, Wash., 1912, vol. I, p. 95.

et conformément aux décrets royaux du 22 février 1812, du 16 octobre 1869, du 5 janvier 1881 et du 9 septembre 1889, sont déterminées ci-après des lignes de délimitation vers la haute mer de la zone de pêche norvégienne, pour la partie de la Norvège qui est située au nord de lat. 66° 28.8' N. »

Ces raisons ont été analysées dans les paragraphes précédents, à savoir : les titres nationaux bien établis, aux paragraphes 25 à 44 ; les conditions géographiques qui prédominent sur les côtes norvégiennes, aux paragraphes 12 à 14 ; les intérêts vitaux des habitants des régions situées dans les parties les plus septentrionales du pays, aux paragraphes 21 à 22 ; et les décrets royaux du 22 février 1812, du 16 octobre 1869, du 5 janvier 1881 et du 9 septembre 1889, aux paragraphes 45 à 66.

178. Le Gouvernement norvégien pense avoir démontré que le décret royal du 12 juillet 1935 ne constitue pas seulement un acte de souveraineté authentique, mais qu'il s'appuie de plus et de la façon la plus solide sur les règles traditionnelles du droit norvégien — règles nées des conditions particulières et des besoins concrets qui, à travers les âges, se sont fait sentir sur les côtes de Norvège.

179. Une justification plus explicite du décret royal du 12 juillet 1935 est donnée dans le rapport de la commission des Affaires étrangères du *Storting*, reproduit à l'annexe 15, n° 1, du Mémoire britannique ; dans l'exposé des motifs du décret, reproduit à l'annexe 15, n° 2, du Mémoire britannique même ; enfin, dans le discours devant le *Storting* du ministre des Affaires étrangères, M. Koht, le 24 juin 1935, reproduit à l'annexe 52 du présent Contre-Mémoire.

180. La commission des Affaires étrangères du *Storting* conclut son rapport en invitant le *Storting* à adopter la décision suivante :

« Le *Storting* consent à ce que le Gouvernement demande au Roi de déterminer, par décret, les points servant au tracé des lignes sur la base desquelles sera établie la limite de pêche norvégienne, depuis la rivière Grense-Jakobselv jusqu'à l'île de Træna, conformément aux points indiqués dans le présent rapport. »

Ce rapport fut voté à l'unanimité par le *Storting*, dans sa séance du 24 juin 1935.

181. Les points de départ des lignes de base déterminées par le décret du 12 juillet 1935 n'ont pas été choisis de façon arbitraire, ainsi que le prétend le Mémoire britannique au paragraphe 124 (i), mais en considération des faits que voici :

1) de la disposition contenue dans le décret royal du 22 février 1812, disant que la largeur de la zone maritime doit être comptée à partir de « l'île ou l'îlot le plus éloigné » de la terre qui n'est pas recouvert par la mer (*supra*, paragraphes 45 et ss.). Selon un point de vue qui est consacré par l'usage, il faut entendre par là les *écueils* les plus éloignés qui ne sont pas *constamment* submergés (*supra*, paragraphe 69) ;

2) de l'application de la disposition générale contenue dans le décret royal du 22 février 1812, à la détermination des points de départ des lignes de base adoptés par les décrets royaux du 16 octobre 1869 et du 9 septembre 1889 (*supra*, paragraphes 58 à 63). Les principes qui ont trouvé leur expression dans ces deux derniers décrets ont servi de fondement également lors du choix des points de départ en 1935 ;

3) de la nécessité de déterminer les points de départ des lignes de base de manière à conserver autant que possible aux pêcheurs norvégiens les lieux de pêche dont ils ont eu traditionnellement la jouissance exclusive. Dans le choix des points de départ il a été tenu compte de la largeur du fond riverain et de l'emplacement des lieux de pêche exploités couramment.

PARTIE II

EXAMEN DU DIFFÉREND A LA LUMIÈRE DU
DROIT INTERNATIONAL*Chapitre I*COUP D'ŒIL SUR L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DU DROIT INTERNATIONAL
MARITIME*Nécessité de considérer le différend à la lumière de l'évolution
historique du droit international maritime*

182. Le différend, tel que le définit la requête introductive d'instance, porte sur le tracé des lignes de base adopté par le décret royal du 12 juillet 1935 pour la délimitation de la zone de pêche réservée aux bateaux norvégiens.

Le Gouvernement norvégien formulera plus loin des réserves sur cette façon de poser le problème (*infra*, par. 245). Mais, sans anticiper sur les observations qu'il présentera à ce sujet, il relève immédiatement que la question des lignes de base ne peut être impunément isolée de l'ensemble dont elle fait partie et que la tendance du Mémoire britannique à fermer les yeux sur tout ce qui la dépasse ne peut que fausser le jugement. Le problème des compétences de l'État sur les eaux maritimes adjacentes est un vaste problème dont les divers éléments sont solidaires les uns des autres.

L'Assemblée générale des Nations Unies vient de décider (6 décembre 1949), sur la proposition de l'Islande, d'inscrire le régime des eaux territoriales parmi les sujets qui auront la priorité dans les études de la « Commission du droit international », et le principal argument qui a été donné à l'appui de cette résolution réside dans l'interdépendance du problème des eaux territoriales et de celui de la haute mer. Le régime de la haute mer figurant au programme immédiat de la Commission du droit international, il a paru impossible de le traiter « sans étudier simultanément la question des eaux territoriales » (déclaration de M. Andersen, délégué de l'Islande, à la 163^{me} séance de la 6^{me} Commission, tenue le 14 octobre 1949).

Or, si le problème de la haute mer et celui de la mer territoriale ne peuvent être dissociés, n'est-il pas évident *a fortiori* qu'on ne peut séparer les uns des autres les divers aspects sous lesquels se présente ce dernier ? La Conférence de codification qui a siégé à La Haye en 1930 s'est rendu compte de l'unité profonde du

problème. A chaque instant ses discussions ont été paralysées par l'embarras qu'elle éprouvait à prendre position sur un point déterminé aussi longtemps que d'autres n'étaient pas réglés. Le rapport de M. François, adopté le 10 avril par la Deuxième Commission, insiste sur la connexion naturelle des éléments soumis à son étude. Il expose que l'idée d'insérer dans une convention certains articles sur lesquels un accord aurait sans doute pu se réaliser a été écartée, parce que ces articles n'avaient été conçus que comme partie éventuelle d'une convention d'ensemble, dont la conclusion s'avérait impossible. Et, en ce qui concerne les questions traitées par la 2^{me} Sous-Commission, c'est-à-dire celles qui intéressent directement le présent litige (lignes de base, baies, îles, archipels, etc.), il déclare que les relations entre ces questions 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 ». (*Actes de la Conférence, Séances des Commissions, vol. III ; Procès-verbaux de la Deuxième Commission, annexe V, p. 211.*)

Pour dégager les règles applicables à un aspect particulier du problème des eaux adjacentes et en saisir la portée, il est indispensable de connaître l'attitude du droit international vis-à-vis de ce problème dans son ensemble. Il faut élargir le champ visuel.

183. Il faut aussi l'élargir dans le temps.

A ce point de vue également, le Mémoire britannique s'enferme dans un horizon trop restreint. A l'exception de quelques points particuliers, pour lesquels il fait état de certains changements survenus dans la doctrine ou dans la pratique, il néglige l'évolution historique du droit de la mer. Il raisonne comme si ce droit formait un système bien établi, composé d'une série de règles précises, dont la Conférence de codification de 1930 aurait en quelque sorte éclairé l'image, et qui serait suffisamment cristallisé pour qu'on pût oublier ses origines et ne point se préoccuper de son avenir.

Or, il n'en est rien. Ce qui caractérise au contraire le droit maritime international, c'est une constante évolution, que la Conférence de 1930 n'a aucunement arrêtée.

Pour apprécier à leur juste valeur les règles dont le Mémoire britannique fait état, il faut les considérer sous cet angle.

La controverse du mare liberum et du mare clausum, et la solution de compromis qui s'en est dégagée

184. L'histoire moderne du droit de la mer est dominée par la controverse du *mare liberum* et du *mare clausum*.

Au moment où cette controverse éclate, les prétentions des États sont pour ainsi dire illimitées. Le moyen âge avait vu se constituer de grands empires maritimes. Venise prétendait à la souveraineté de l'Adriatique ; Gênes à celle de la mer de Ligurie ;

l'Angleterre affirmait ses droits sur la mer du Nord et sur l'Atlantique depuis le cap Nord jusqu'au Finistère ; les rois de Norvège revendiquaient un domaine maritime qui s'étendait jusqu'au Groënland et, au nord de leurs rivages, aussi loin que la mer était connue. Après la découverte de l'Amérique et de la route du Cap, l'Espagne et le Portugal voulurent se réserver le monopole de la navigation, la première dans l'océan Pacifique et le golfe du Mexique, le second dans l'océan Indien et dans l'Atlantique au sud du Maroc.

Évidemment, les conceptions sur lesquelles reposait cet état de choses sont aujourd'hui périmées. Il est nécessaire pourtant de ne pas les perdre de vue, si l'on veut comprendre le sens et la véritable portée des changements qui se sont produits depuis cette époque.

185. Jamais ni Grotius ni ses successeurs n'ont contesté l'existence d'un domaine maritime de l'État. Leur effort a simplement tendu à restreindre ce domaine. Ils ont voulu défendre la mer libre contre les prétentions excessives qui, sans trouver leur justification dans les intérêts essentiels de l'État côtier, portaient atteinte à ceux des autres États et particulièrement aux intérêts de la navigation.

La solution qu'ils préconisèrent — et qui a fini par l'emporter — est une *solution de compromis, tenant compte des intérêts en présence et cherchant à les concilier, en respectant ce qu'ils ont les uns et les autres de légitime.*

Le principe de la mer libre n'a jamais été considéré comme s'appliquant à la totalité des espaces maritimes, mais seulement à la haute mer, c'est-à-dire aux parties de la mer qui ne sont pas les accessoires de la côte. Dépasser cette limite dans le refoulement du domaine laissé à l'État revirain eût été inadmissible, car une fois qu'elle est franchie, les intérêts du souverain local deviennent prépondérants et doivent l'emporter, en toute justice, sur ceux des autres.

186. Telle est l'idée fondamentale de la révolution qui s'est opérée dans le droit de la mer.

Quand on dit, comme le font certains auteurs, que, depuis cette révolution, la liberté des mers est devenue le principe et la souveraineté de l'État côtier l'exception, on présente les choses sous un jour qui risque de les déformer. Sans doute le principe de la liberté des mers a-t-il largement triomphé puisqu'il régit toutes les eaux qui ne sont pas soumises à l'autorité exclusive d'un État déterminé et que, de ces deux catégories d'espaces maritimes, la seconde ne représente que peu de chose, quantitativement, par rapport à la première. Mais on commettrait une erreur si l'on prétendait établir entre elles une sorte de hiérarchie. Le mouvement de libération de la mer n'a eu aucunement pour effet d'attribuer à la liberté des mers le caractère d'un principe, contre lequel l'État devrait se

défendre, en invoquant une « exception » chaque fois qu'il veut exercer ses droits sur les eaux adjacentes.

C'est cependant une confusion où semble verser le Mémoire britannique (paragraphe 65, 66 et 143), lorsqu'il affirme l'existence d'une présomption en faveur de la liberté (c'est-à-dire de l'absence de souveraineté) et soutient que « toute prétention à la souveraineté sur un certain espace maritime doit être justifiée comme une exception reconnue par le droit international ».

Erreur d'autant plus certaine que le mouvement s'est fait en sens inverse. Ce n'est pas la souveraineté de l'État qui a empiété sur la haute mer. C'est la mer libre qui a refoulé la souveraineté de l'État. (W. E. Hall, *International Law*, 8th ed., p. 189.)

Des études pénétrantes — celles notamment de T. W. Fulton, *The Sovereignty of the Sea* (London, 1911) ; de A. Ræstad, *La Mer territoriale* (Paris, 1913)¹ ; de Chr. Meyer, *The Extent of Jurisdiction in Coastal Waters* (Leyden, 1937)¹, permettent de suivre les péripéties marquantes de cette histoire et d'en dégager le dessin général.

La portée de canon et la limite de 3 milles marins jusqu'au début du XX^{me} siècle

187. Une question primordiale se posait : comment établir la distinction entre la haute mer et le domaine des États riverains ? Les mesures adoptées par ces derniers pour fixer l'étendue géographique de leur pouvoir variaient considérablement. Il est naturel que la doctrine se soit efforcée d'introduire dans la pratique plus d'unité, en ramenant celle-ci à un principe commun et, si possible, en faisant accepter par tous les États un même étalon.

188. C'est dans cet esprit que Bynkershoek chercha, au début du XVIII^{me} siècle (*De domino maris*, 1703) à généraliser la formule de la portée de canon. Sa thèse avait un fondement logique : elle s'inspirait de l'idée que l'occupation de la mer, en partant des côtes, ne peut dépasser le point où s'arrête la force des armes (*terræ potestas finitur ubi finitur armorum vis*).

A la fin du siècle, cette norme était généralement admise comme limite de la mer territoriale en ce qui concerne le droit de prise. En revanche, elle ne jouissait encore d'aucun crédit en d'autres matières. (G. Gidel, *Le droit international public de la mer*, tome III, Paris, 1934, p. 42².)

Fulton résume comme suit (p. 573) l'état du droit positif à cette époque :

« We thus perceive that towards the end of the eighteenth century various maritime boundaries were assigned in particular places

¹ Voir par. II du présent Contre-Mémoire.

² C'est à cet ouvrage que, sauf indication contraire, se référera le présent Contre-Mémoire ; il y sera cité comme : *Gidel*.

for particular purposes, and that many States looked upon the limit of gunshot from an open coast as fixing the extent of their neutral waters. But hitherto, with the exception of the league limit prescribed by Denmark and Norway, which had no avowed reference to the range of guns and was in reality equivalent to much more than three miles, no Power had yet adopted one marine league as the equivalent of gunshot from the shore. »

189. La formule des trois milles marins, lancée par Galiani dans son ouvrage *Dei doveri dei principi neutrali* (1782), ne se présentait alors que comme une application de la règle de la portée de canon. Dans la pensée de l'auteur, elle marquait la plus grande distance que pût atteindre un boulet propulsé par la force de la poudre. (A. Ræstad, *La portée du canon comme limite de la mer territoriale*, « Revue générale de droit international public », 1912, p. 613.) C'est ainsi qu'elle fut comprise d'ailleurs pendant la majeure partie du XIX^me siècle.

On la voit apparaître en 1793 dans la pratique américaine en matière de neutralité, et, quelques années plus tard, dans la jurisprudence anglaise des prises (affaire du *Twee Gebroeders*, 1800). Mais, en ce qui concerne la pêche, sa première application ne remonte pas au delà du Traité anglo-américain du 24 octobre 1818.

190. Pendant longtemps l'état stationnaire de l'artillerie permit de confondre la règle des trois milles et celle de la portée de canon. Vers 1860 toutefois, le désaccord des deux termes commença à devenir apparent (*Gidel*, III, p. 50). Leur identité fut encore admise bien souvent, il est vrai, dans la doctrine et dans la jurisprudence. Mais, de plus en plus, les progrès de la balistique rendaient un choix nécessaire.

Fallait-il rester fidèle à la règle de la portée de canon qui, sans avoir réussi à devenir universelle, était incontestablement, de toutes les formules proposées, celle qui avait trouvé l'accueil le plus large ?

Ou bien convenait-il de l'abandonner pour maintenir la règle des trois milles, désormais incompatible avec elle ?

191. La portée de canon garda longtemps de nombreux partisans, les uns voyant en elle la mesure normale du domaine maritime de l'État, les autres la considérant comme une limite extrême jusqu'où ce dernier peut étendre ses prétentions.

La Russie l'invoque en 1911 dans sa controverse avec la Grande-Bretagne au sujet du *Onward-Ho* (*Gidel*, III, p. 52). La France en fait état dans ses Instructions du 19 décembre 1912 (Marine) sur l'application du droit international en temps de guerre (*ibid.*, p. 53). On en trouve des traces dans les résolutions adoptées en 1894 par l'Institut de droit international sur la définition et le régime de la mer territoriale (*Annuaire*, éd. abrégée, vol. III, pp. 517 et ss.). De Martens proclame son existence dans l'arbitrage du *Costa Rica Packet* (1897) (*Moore's Arbitrations*, 5, pp. 4948-4954). Schücking s'en fait également le défenseur dans son livre *Das Küstenmeer*

in *Internationalen Recht*, publié en 1897, et dans son *Mémoire* de 1926 au Comité d'Experts pour la codification progressive du droit international (Publications de la S. d. N., C. 196. M. 70. 1927. V). On la voit même reparaître dans des ouvrages postérieurs à la Conférence de codification de 1930 (E. Chucarro, *Derecho marítimo*, 1931, I, p. 238 ; Ramon de Orne, *Manual de derecho internacional público*, 1934, p. 260).

192. La règle des trois milles, ne pouvant plus être interprétée comme une application de la précédente, perdait le fondement rationnel dont elle avait bénéficié jusque-là. Elle cessait de puiser sa force dans un principe. Ce n'était plus qu'une formule empirique, à laquelle la volonté concordante des États pouvait seule conférer la valeur d'une règle de droit.

193. Des influences considérables s'exercèrent en sa faveur.

Que les plus grandes Puissances navales aient été parmi ses défenseurs, on peut aisément le comprendre.

« Plus la puissance maritime d'un État est grande », écrit Gidel, « et plus cet État tend à limiter l'étendue de la mer territoriale ; du moins en est-il ainsi depuis que le principe de la liberté de la mer — on parle seulement ici du temps de paix — a définitivement triomphé, il y a plus de deux siècles. Une grande Puissance maritime n'a pas besoin de demander au droit international les moyens d'exercer sur un vaste espace de mer adjacente les avantages que ses propres moyens d'action suffisent à lui assurer à elle-même. Et quant à la mer territoriale des autres États, l'extension de cette mer réduit d'autant, par l'obligation de respecter le droit des neutres, le théâtre de l'activité des grandes Puissances maritimes en temps de guerre. » (*Gidel*, III, p. 141.)

194. Il est vrai que d'autres intérêts doivent entrer en ligne de compte. Ceux de la pêche, par exemple, qui peuvent être gravement affectés par l'étendue plus ou moins grande de la mer territoriale. En limitant étroitement celle-ci, on ouvre aux pêcheurs étrangers des espaces qui auraient été réservés sans cela aux pêcheurs nationaux ; mais, en même temps, on permet à ces derniers de se livrer à leur industrie dans des régions qui leur auraient été fermées le long des côtes des autres pays. Suivant les cas, la balance des intérêts nationaux en jeu penchera dans un sens ou dans l'autre.

195. La Grande-Bretagne finit par opter pour la règle des trois milles.

Elle ne s'est pas engagée, d'ailleurs, sans hésitations dans cette voie. En 1895 encore, d'intéressants débats parlementaires montrent quelle prudence et quelle réserve son attitude comporte. Le marquis de Salisbury déclara, le 6 mai de cette année, à la Chambre des Lords, que :

« Great care had been taken not to name three miles as territorial limit. The limit depended on the distance to which a cannon-

shot could go. A cannon was fired on Jubilee Day, which carried 12 miles. »

Le Lord Chancelier précisa qu'il était loin de prétendre que la limite des eaux territoriales avait été fixée une fois pour toutes :

« Originally, the distance was fixed by gunshot, and it was always said that the distance a gun could fire was three miles. How far this principle was to be extended, or whether it was to be extended indefinitely, was a question for consideration, and it was a question which would not be without its difficulty.... »

Sur quoi lord Halsbury fit observer que le *Territorial Waters Jurisdiction Act* de 1878 avait pris soin de ne pas mentionner la limite des trois milles, ni d'ailleurs aucune autre mesure précise :

« In that Act they took care to specially avoid any measurements. The distance was left at such limit as was necessary for the defence of the Realm. » (*Parl. Deb.*, Fourth Series, Vol. XXIII, 6 mai 1895.)

Le Gouvernement norvégien a cru bon de rappeler ces faits. Il ne faudrait pas, en effet, s'imaginer que l'attitude prise ultérieurement par la Grande-Bretagne en cette matière ait été le fruit d'une conviction traditionnelle, remontant loin dans le passé. Avant de se faire le champion de la règle des trois milles et de déployer ses efforts pour y rallier les autres États, elle a été très perplexe sur le point de savoir s'il y avait lieu de l'accepter elle-même, avec toutes les conséquences qu'elle comporte.

On verra d'ailleurs que l'adoption de cette règle n'empêcha point le Gouvernement britannique de revendiquer d'importants espaces maritimes, soit au nom de la théorie des « eaux historiques », soit comme « pêcheries sédentaires », soit à d'autres titres.

196. Au cours du XIX^{me} siècle, la formule de Galiani avait enregistré, dans la pratique conventionnelle, quelques succès, dont le plus notable semblait être la conclusion de la Convention de La Haye du 6 mai 1882 sur la police de la pêche dans la mer du Nord.

Ce traité, souvent invoqué comme un témoignage important par les partisans des trois milles, était loin cependant d'avoir la valeur probante qu'on lui attribuait.

Non seulement la Norvège et la Suède ne l'avaient point signé et persistaient à lui refuser leur adhésion, pour des raisons fondamentales (*supra*, paragraphes 67 et 68), mais ses dispositions n'avaient aucunement été conçues comme l'application d'un système général. Il s'agissait d'une réglementation spéciale, concernant une région déterminée et ne liant que les parties contractantes dans leurs rapports réciproques. La limite de trois milles n'y avait été insérée d'ailleurs qu'accessoirement, pour déterminer la zone de pêche réservée aux nationaux des États riverains, alors que l'objet principal de la convention, celui en vue duquel elle avait

été élaborée, était d'organiser la police de la pêche. (Gidel, *La Mer territoriale et la zone contiguë*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1934, II, p. 182.)

197. En 1896, le Gouvernement des Pays-Bas proposa la réunion d'une conférence internationale qui aurait eu pour tâche de fixer conventionnellement la limite de la mer territoriale, et il suggéra que cette limite fût portée à six milles marins. Sans doute l'opposition du Gouvernement britannique fit-elle échec à ce projet (Gidel, III, p. 138). Mais celui-ci, émanant d'un des signataires de la Convention de 1882, était en lui-même significatif : la règle des trois milles, loin de réaliser de nouveaux progrès, se voyait menacée dans les positions qu'elle venait de s'assurer ; elle se heurtait à une résistance affermie.

Le Gouvernement néerlandais avait fait d'ailleurs valoir que, deux années auparavant, l'Institut de droit international (session de Paris, 1894) s'était prononcé en faveur d'une largeur de six milles. Suivant la déclaration de son rapporteur, M. Barclay (plus tard sir Thomas Barclay), l'Institut avait estimé « insuffisante » la limite de trois milles et constaté que « la tendance actuelle » était « d'augmenter l'étendue de la mer territoriale ». La distance de six milles avait été adoptée « comme moyen terme ». (*Annuaire*, éd. abrégée, vol. III, p. 453.)

La Grande-Bretagne et l'offensive des 3 milles

198. Au moment où s'ouvrit le xx^{me} siècle, la « règle des trois milles » ne reposait donc que sur une base étroite et fragile.

Il est vrai qu'elle avait l'appui d'un nombre respectable d'États et que, parmi eux, figuraient la plupart des grandes Puissances navales. Mais de très nombreux pays lui restaient résolument réfractaires. L'étendue de leur mer territoriale variait entre 4 milles et 12 milles marins. Pour certains d'entre eux — c'était le cas notamment de la Norvège, de la Suède, de l'Espagne —, la règle en vigueur se fondait sur de vieilles traditions, remontant à une époque où la formule des trois milles n'avait pas encore vu le jour. La plupart des États qui avaient adopté cette dernière n'en faisaient d'ailleurs qu'une application relative et se réservaient, dans certaines matières, d'exercer leur autorité bien au delà de cette limite. Enfin, comme on vient de le voir, un mouvement se dessinait contre la règle des trois milles, dont s'inspiraient les résolutions adoptées en 1894 par l'Institut de droit international et la démarche faite, en 1896, par le Gouvernement des Pays-Bas.

199. On assista alors à ce qu'on peut appeler, sans forcer le sens du mot, « l'offensive des trois milles ». Elle obtint certains résultats. L'appui des grandes Puissances navales, le rayonnement de leur influence, le prestige de l'idée de la liberté des mers, souvent invoquée — abusivement — comme un argument décisif en faveur des trois milles, eurent pour effet d'amener certaines conversions

dans la pratique et surtout dans la doctrine. Les projets votés avant la réunion de la Conférence de codification de 1930 par une série d'institutions savantes sont le fruit de ce mouvement. La règle des trois milles connut alors ses plus beaux jours. Ses partisans eurent au moins l'illusion qu'elle s'acheminait, sinon vers une reconnaissance universelle, du moins vers une acceptation assez large pour consolider définitivement son prestige.

Les succès qu'elle enregistrerait étaient plus apparents que réels. Qu'au moment où la Société des Nations s'appretait à réunir une conférence pour régler conventionnellement le régime des eaux territoriales la tendance de nombreux juristes ait été de favoriser l'adoption de la règle des trois milles, le fait n'était pas dépourvu d'importance, mais ce qui en avait bien davantage, assurément, c'était la pratique des États et l'attitude qu'ils adopteraient le jour où il s'agirait pour eux de se lier juridiquement.

Or, sur ce plan, le mouvement était loin de marquer la même progression, comme on put le constater lors des travaux préparatoires et des débats de la Conférence de codification de 1930.

200. La Grande-Bretagne en avait pris la tête. Les efforts qu'elle déploya pour amener la Norvège à modifier sa position traditionnelle et à se ranger à côté d'elle, parmi les défenseurs de la règle des trois milles, se rattachent à cette politique. Certaines de ses démarches ont été relatées soit dans la Première Partie de ce Contre-Mémoire, soit dans le Mémoire britannique lui-même. Il suffira de les rappeler ici brièvement.

C'est la lettre du 9 janvier 1906, par laquelle le chargé d'affaires britannique à Christiania invitait le Gouvernement norvégien à reconsidérer son attitude à l'égard de la Convention de 1882 sur la pêche dans la mer du Nord (*supra*, par. 85).

C'est, le 26 juin 1911, l'entrevue de M. Irgens, ministre des Affaires étrangères de Norvège, avec sir Edward Grey, ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, au cours de laquelle ce dernier dit à son interlocuteur que la question des limites de la mer territoriale avait une telle importance pour l'Angleterre qu'elle justifierait au besoin le recours à la guerre (*supra*, par. 98).

Ce sont les conversations engagées en 1924 à Oslo et poursuivies en 1925 à Londres, conversations qui ont été provoquées par la Grande-Bretagne et dominées, de son côté, par la préoccupation de rallier la Norvège à la cause des trois milles. Voir notamment la lettre de M. Lindley à M. Michelet, du 29 mars 1924 (Mémoire britannique, annexe 3, n° 1) ; le rapport de MM. H. G. Maurice et H. P. Douglas, adressé le 30 décembre 1924 au chef du Foreign Office (Mémoire britannique, annexe 4, en particulier par. 33) ; le procès-verbal de la 3^{me} séance d'Oslo (Mémoire britannique, annexe 4, p. 120) ; celui de la 10^{me} séance (Mémoire britannique, annexe 4, p. 131) ; les lettres de M. Lindley à M. Mowinckel des 1^{er} et 30 avril 1925 (Mémoire britannique, annexe 6, nos 1 et 3).

Sur la persistance des efforts du Royaume-Uni pour défendre la règle des trois milles et la faire consacrer conventionnellement, cf. Ph. Jessup, *Exploitation des richesses de la mer* (Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1929, IV, pp. 421 et ss.) et G. Gidel, *La Mer territoriale et la zone contiguë* (même Recueil, 1934, II, pp. 184 et ss.).

Les résultats de la Conférence de codification de 1930

201. A La Haye, en 1930, aucun accord ne put se réaliser, en ce qui concerne la question des eaux territoriales, si ce n'est sur certains points qui, pris isolément, ne pouvaient faire l'objet d'une convention. En ce sens, la première Conférence de codification a été un échec.

En revanche, son importance comme témoignage historique n'est pas niable. Elle a projeté sur l'état du droit international, sur la pratique des gouvernements et sur les conceptions juridiques qui les guident, une lumière qui faisait jusque-là défaut. Les éléments d'information dont on disposait avant elle étaient insuffisants et souvent trompeurs. Entraînés par leurs aspirations personnelles, de nombreux auteurs présentaient une image inexacte de la réalité. La Conférence de codification de 1930 a rendu le service de faire apparaître la vérité en plein jour.

Les réponses des gouvernements au questionnaire du Comité d'Experts de la Société des Nations (1927. V.I.C.196.M.70.1927.V) et à celui du Comité préparatoire (1929.V.2.C.74.M.39.1929.V), ainsi que les débats de la Deuxième Commission de la Conférence (*Actes de la Conférence*, Séances des Commissions, vol. III) sont, à cet égard, non seulement instructifs, mais concluants.

202. Qu'en ressort-il ?

Avant tout, que la règle des trois milles n'existe pas, ou, plus exactement, qu'elle n'a pas la portée d'une règle générale, obligatoire pour la communauté des États.

« La prétendue règle des trois milles a été », dit Gidel, « la grande vaincue de la Conférence » (*Gidel*, III, p. 151). Et il ajoute :

« Il est désormais impossible de parler de la règle des trois milles comme constituant une règle de droit international commun positif. Elle ne peut être qu'une règle d'ordre interne, pour un certain nombre d'États qui l'ont adoptée, quant à la réglementation d'un certain nombre d'intérêts : la règle des trois milles ne peut être, comme règle de droit international, qu'une règle conventionnelle, applicable dans les rapports des États qui se sont expressément engagés à l'observer. La règle des trois milles n'existe qu'en tant que règle minima concernant l'étendue de la mer territoriale. Ce n'est pas une règle de droit international tout court.

La Grande-Bretagne aurait désiré que la Conférence de codification mit au-dessus de toute discussion ce qu'elle appelait la règle des trois milles. C'est le contraire qui s'est produit. En face de la prétendue règle des trois milles se sont dressées la règle des quatre

milles, la règle des six milles, la règle de la fixation autonome par chaque État de la distance lui convenant le mieux, dans certaines limites qui ne semblent pas pouvoir dépasser douze milles.» (Pp. 151-152¹.)

Comme le constate M. Edward W. Allen, président de l'*International Fisheries Commission*, « There has never been a universal recognition of a fixed width for territorial waters, nor has there been any general understanding that a nation has no special rights beyond the limit of its territorial waters. However, the great naval nations during the 19th century, and extending into the 20th, conceived it to be to their advantage to hold down the width of territorial waters as narrowly as possible. These nations, therefore, have not only advocated that the limit of such waters is three miles, but have on occasion taken drastic steps to impose this limit upon non-conforming nations. They have never been completely successful. On the contrary, it is probable that at least half of the nations do not approve such a limitation. Nevertheless, text writers of the great naval nations treat this rule as if it were universally recognized and absolutely immutable. » (*Control of Fisheries Beyond Three Miles*, Washington Law Review and State Bar Journal, April, 1939.)

Voici ce qu'écrivit de son côté M. Edwin Borchard, professeur de droit international à l'Université de Yale :

« The prestige of Great Britain gave considerable currency to the one-league or three-mile rule, as it was called, and while this rule received support for certain purposes from the United States when this country became an independent nation, it never was accepted in northern or southern Europe, or for that matter, in Russia. As late as 1930 at the Hague Conference on codification, one of many efforts public and private to achieve unanimity on this highly controversial subject, thirteen States, including the Scandinavian and Mediterranean, denied the international validity of the three-mile rule and insisted either on their four, six, or twelve-mile rule, respectively, or on a rule which would vary for different purposes, namely, control of fisheries, innocent passage, revenue protection, and neutrality, or on a zone of jurisdiction contiguous to the territorial marginal sea. Certain it is that the nations were unable to agree on any rule and that it is safe to say that international law prescribes no established width of the marginal belt.

The most that can be said is that three miles is a minimum. Professor Bingham insists that no decision of any tribunal, not even the Bering Sea Arbitral Award, has established the three-mile rule, outmoded, he concludes, as a rule of international law. In ten of the sixteen so-called liquor treaties concluded by the United States between 1924 and 1930 there was included a clause reading: "The High Contracting Parties respectively retain their

¹ Sur la limite de douze milles, voir V. N. Dourdenevsky et S. B. Krylov: *Le Droit international* (en russe), Moscou, Éditions juridiques du ministère de la Justice de l'U. R. S. S., 1947, § 41, p. 262 ; cf. F. I. Kojevnikov, *L'État soviétique et le droit international* (en russe), mêmes éditions, 1948, pp. 213 et ss.

rights and claims without prejudice by reason of this agreement with respect to the extent of their territorial jurisdiction."

Even Great Britain, supposed to be, by reason of its economic interest in foreign fishing through the trawler trade, the firmest adherent of the three-mile rule, manages to make numerous exceptions to the rule in English waters. These are concerned mainly with the exclusion of foreign fishing in the broad bays around the British Isles and in the claim to control either as King's property or occupied territory the natural resources in the bed under the sea both within and outside the three-mile limit.

As a matter of common law, as well as under the more restricted régime of the modern rule, Great Britain, says Sir Cecil Hurst, lays claim to the coal mines under the sea of England, to the pearl fisheries around Ceylon, to the oyster beds around Ireland (when Ireland was an integral part of Great Britain), and other natural resources of the submarine soil. » (*Resources of the Continental Shelf*, American Journal of International Law, January 1946, pp. 56-57.)

Et plus loin :

« Logically, there is no apparent reason why the United States should adhere indefinitely to the three-mile rule. It is believed that it handicaps rather than benefits the United States. » (P. 61.)

203. Ce que les travaux préparatoires et les discussions de La Haye ont mis également en lumière, c'est qu'à moins d'attribuer à la mer territoriale une largeur considérable, il est impossible de contenir dans une limite uniforme les espaces maritimes où l'État doit pouvoir exercer ses compétences ; car l'uniformité entre ici en conflit avec la diversité des situations, qui s'accuse non seulement d'un État à l'autre, mais à l'intérieur d'un même État, suivant les conditions géographiques et les intérêts en jeu.

Sans doute n'a-t-il pas fallu attendre la Conférence de La Haye pour faire cette constatation. « Elle avait amené », dit Gidel, « la majeure partie des auteurs à admettre qu'il y avait une série de limites différentes de ce qu'ils appelaient la mer territoriale ; ils distinguaient ainsi, suivant le cas, une mer territoriale pour la pêche, une mer territoriale pour les intérêts sanitaires, une mer territoriale pour les douanes, une mer territoriale pour la neutralité. Ils appelaient indistinctement « zone territoriale » tout ce qui n'était pas la haute mer pure et simple. » (*Gidel*, III, p. 17.)

204. Afin de sauvegarder autant que possible l'unité de la mer territoriale proprement dite, la Conférence fit appel à la notion de la « mer contiguë » qu'avaient mise en relief les travaux de plusieurs compagnies savantes, et particulièrement les rapports de M. Alejandro Alvarez à l'International Law Association (1924) et à l'Institut de droit international (1927).

Mais elle ne put s'entendre ni sur l'étendue de la zone contiguë, ni sur les compétences que l'État riverain pourrait y exercer. Or,

sans accord sur la « zone contiguë », aucune entente n'était possible sur l'étendue de la mer territoriale.

Les partisans de la zone contiguë reconnaissaient unanimement cette interdépendance. Dans la deuxième séance de la Deuxième Commission, le chef de la délégation égyptienne, Badaoui Pacha, la souligna dans des termes qu'il convient de citer, car ils attirent l'attention sur l'inconvénient des formules abstraites pour résoudre un problème qui, dans sa réalité concrète, offre autant de variété que celui-ci :

« ... je me demande », disait-il, « si la question de la mer contiguë ne présente pas un terrain d'entente et de conciliation... »

Trois milles constituent le minimum accepté par tout le monde. Toute la question semble donc porter sur ce qui dépasse trois milles, les uns en réclamant quatre, les autres six, d'autres, enfin, douze.

Peut-être y aurait-il moyen de savoir ce que chacun des États qui s'opposent à la limite des trois milles demande au delà de cette limite. Les questions qui peuvent être examinées à ce sujet sont la question de la juridiction, la question de l'exploitation des richesses de la mer, le droit de pêche, la police de pêche, le cabotage, le contrôle douanier et le contrôle sanitaire.

Nous pourrions, par une discussion un peu plus concrète et en laissant de côté les affirmations théoriques, examiner presque par espèce ce que les États réclament au delà de la limite de trois milles. » (*Actes de la Conférence, Séances des Commissions, vol. III, p. 23.*)

205. Pour se rendre compte des divergences de vues qui se sont manifestées à La Haye, il suffit de lire les déclarations faites par les différentes délégations, à la treizième séance de la Deuxième Commission, en vue d'indiquer brièvement leur position de principe. (*Actes, Séances des Commissions, vol. III, pp. 123 et ss.*) Cf. le tableau publié dans G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, I, pages 628 et ss.

En ouvrant la discussion, le Dr Schücking, représentant de l'Allemagne et rapporteur du Comité d'Experts, avait émis l'espoir que la Conférence mettrait fin, par une action commune, à « l'effrayant chaos » dont le régime des eaux territoriales offrait le spectacle.

Loin de créer cette harmonie conventionnelle, la Conférence a rendu plus sensibles encore les discordances du droit en vigueur.

« Nous avons tous aperçu le problème des eaux territoriales sous un jour nouveau », déclarait en conclusion le chef de la délégation des États-Unis, M. Miller (15^e séance de la Deuxième Commission, *Actes, vol. III, p. 147*).

206. A lire le Mémoire britannique, on serait tenté de croire que la Conférence de codification de 1930 a consacré et mis au point un système précis de droit international qui constituerait désormais le droit commun des nations. Cette conception est en contradiction évidente avec les faits. Aucune des règles invoquées par le Royaume-Uni à l'appui de ses prétentions ne s'est révélée au cours des travaux

de la Conférence comme une règle coutumière générale, qui lierait tous les États du monde et, singulièrement, la Norvège. Aucune d'elles, en outre, n'a acquis cette valeur comme conséquence d'une entente qui se serait réalisée à ce moment. Chacune de ces règles a trouvé assurément des défenseurs plus ou moins nombreux suivant les cas ; certaines d'entre elles ont même paru acceptables, comme transaction, à des États qui, sans en être partisans, se croyaient en mesure d'y souscrire pour aboutir à un accord général. Mais, de là à les présenter comme régissant obligatoirement tous les États du monde, il y a la différence qui sépare la *lex lata* de la *lex ferenda*.

Faits attestant les tendances nouvelles du droit international maritime

207. Depuis la Conférence de codification de 1930, des changements importants sont intervenus dans l'état du droit positif. La situation devant laquelle on se trouvait alors est nettement dépassée. Et c'est là un autre aspect du problème que l'on ne peut ignorer.

208. Le 30 août 1935, un décret mexicain fixa à neuf milles l'étendue du territoire maritime national (S. A. Riesenfeld, *Protection of Coastal Fisheries under International Law*, p. 237).

209. La Constitution du Honduras du 28 mars 1936 prévoit douze kilomètres pour la limite ordinaire de la mer territoriale (*ibid.*, p. 239).

210. Un décret français du 22 septembre 1936 concernant l'Indo-Chine attribue une étendue de deux myriamètres à la mer territoriale en matière de pêche (*Journal Officiel*, 26 septembre 1936, p. 10192).

211. Une loi grecque du 17 décembre 1936 fixe à six milles la limite ordinaire de la mer territoriale (S. A. Riesenfeld, *op. cit.*, p. 185).

212. Un décret de la République de l'Équateur du 2 février 1938 donne à la mer territoriale, pour la pêche, une étendue de quinze milles à partir des points les plus avancés de la côte, des îles et des limites extérieures de l'archipel de Colón (*ibid.*, pp. 243-244).

213. Au cours de la réunion des ministres des Affaires étrangères des républiques américaines, tenue à Panama en septembre 1939, fut adoptée la fameuse déclaration créant autour du continent américain une zone de sécurité d'une largeur moyenne de trois cents milles (*American Journal of International Law*, 1940, Suppl., p. 17).

214. Au mois de juillet 1940, au cours d'une nouvelle réunion des ministres des Affaires étrangères, la proposition fut faite par l'Uruguay de donner aux eaux territoriales une étendue de vingt-cinq milles, proposition qui fut soumise à l'examen d'experts navals et du Comité interaméricain de neutralité. Ce dernier recommanda (1942) l'adoption d'une limite générale de douze milles pour la mer territoriale (*American Journal of International Law*, 1942, Suppl., pp. 17 et ss.).

215. Par une loi de 1941, l'État du Texas étendit sa souveraineté dans le golfe du Mexique jusqu'à une distance de vingt-sept milles nautiques.

Voici comment s'exprime à ce sujet un memorandum récemment présenté par ledit État à la Commission de l'intérieur du Sénat américain (*Submerged Lands—Hearings before the Committee on Interior and Insular affairs, United States Senate, 81st Congress, First Session, October 4-8 and 10, 1949. Washington 1950*) :

« The Boundary Extension Act of 1941

While affirming the State's then existing three-league boundary, the 1941 Act, the entire text of which is attached to this memorandum, purports to fix the gulfward boundary of the State 27 nautical miles seaward of the low-water mark and within these limits to assert, subject only to the constitutional powers of the Federal Government, the "full sovereignty" of the State "over all the waters" and "over the beds and shores of the Gulf of Mexico"....

For the purposes of the present memorandum, it is sufficient to point out that the so-called minimum 3-mile limit grew out of a compromise between claims to vast ocean areas and the doctrine of the freedom of the seas. The maximum width of the area is by no means clear. Three definite phases of historical development may be noted. During the early stages of its development, varying standards were advocated, but the most generally used was that of the distance which could be controlled by cannon-shot. Under the pressure of fishing interests in Great Britain and the United States, there was a tendency by many of the maritime States of the world during the second developmental period to recognize a marine league (regarded as the equivalent of the cannon-shot) as the extent of territorial limits for most purposes. This encouraged many text writers, particularly in the years immediately prior to 1930, to make bold assertions as to the general acceptance in international law of the marine league as the extent of territorial limits. From the views expressed at the 1930 Hague Conference for the Codification of International Law it was evident that many maritime States had long adopted a contrary view. Thus the statements of these publicists were shown to have been erroneous. This conference effectively demonstrated that, while 3 miles was the minimum limit claimed by any State, there was complete disagreement upon what the maximum limit was or should be. In fact, it was because of disagreement on this point that the attempt at codification of the law of territorial waters proved fruitless.

Since the Hague Conference, divergence among nations as to the maximum extent of territorial limits in the adjacent sea has become even more pronounced, and respected writers in international law now frankly admit that there is no general agreement as to what are the territorial limits of States under the law of nations. That this situation existed in 1941 is made clear by the authorities cited in the footnote.

In the light, therefore, of the lack of any generally recognized maximum territorial limit in international law in 1941, the action

of the Texas Legislature in extending the sea boundary to 27 nautical miles, based upon an application of the reason behind the historic rule to conditions created by modern improvements in ordnance, was entirely proper under the rule announced by the Supreme Court in *Manchester v. Massachusetts*, 139 U.S. 240 (1891).» (Pp. 142-143.)

216. Le 26 février 1942, le Royaume-Uni et le Venezuela signèrent à Caracas un traité par lequel ils se partageaient les « submarine areas » du golfe de Paria ; et le 6 août de la même année, un Ordre en Conseil britannique procédait à l'annexion de l'espace sur lequel le Venezuela avait renoncé à toute prétention (*British Year Book of International Law*, 1946, pp. 333-338).

Dans le rapport qu'il vient de présenter sur *La haute mer* à la Commission du droit international des Nations Unies (Doc. A/CN.4/17 — 17 mars 1950), M. J. P. A. François écrit à ce propos :

« Ce traité marque un tournant dans le mode d'utilisation de la notion du plateau continental. On applique cette notion à l'exploitation des richesses minérales, alors qu'auparavant on avait en vue la protection de la pêche. Il s'agit en l'espèce d'une annexion, opérée par chacun des deux États intéressés et réalisée par des actes juridiques internes délimitant des aires qui avaient fait l'objet d'un accord international préalable. L'accord ne fait d'ailleurs aucune mention expresse du « plateau continental ». Au reste la configuration géographique des espaces qui font l'objet du traité présente un caractère assez spécial qui permettrait aux États riverains de revendiquer pour eux une dérogation au régime des espaces normaux de la mer. » (Annexe 57.)

D'après *The Petroleum Times* du 4 avril 1942, le partage attribuerait 5.000 km³ au Venezuela et 3.600 au Royaume-Uni.

217. Le 28 septembre 1945, le Président Truman émit deux proclamations particulièrement importantes par elles-mêmes et par l'effet qu'elles ont eu sur la politique d'autres États.

L'une d'elles concerne « les ressources naturelles du sous-sol et du lit de la mer du plateau continental qui s'étend sous la zone de haute mer contiguë aux côtes des États-Unis ». Elle déclare que ces ressources appartiennent aux États-Unis et sont soumises à leur autorité (annexe 57).

L'autre crée une « zone de conservation » dans laquelle la pêche sera soumise à la réglementation et au contrôle des États-Unis. On en trouvera le texte à l'annexe 58.

Les deux documents sont reproduits dans *American Journal of International Law*, 1946, Suppl., pages 45-47.

La proclamation relative à la protection des pêcheries est le résultat d'un examen extrêmement approfondi du problème, qui avait été provoqué par divers incidents et, notamment, par ce qu'on a appelé « l'invasion japonaise » des eaux de l'Alaska. L'industrie de la pêche au saumon dans cette région est d'une importance considérable pour les populations côtières. « Elle a contribué »,

écrit M. L. Larry Leonard dans son intéressante étude intitulée *International Regulation of Fisheries* et publiée en 1944 par les soins de la Dotation Carnegie, « plus encore que les mines d'or au développement de leur économie ». (P. 123.) Or, depuis 1937, cette industrie se voyait menacée, surtout dans la baie de Bristol, par la concurrence japonaise. Les pêcheurs japonais, après avoir concentré longtemps leur activité dans les mers voisines de la Sibérie, avaient pu, grâce au perfectionnement de la technique, diriger leurs opérations vers des régions plus lointaines.

On ne manquera pas d'être frappé par les analogies qui existent entre les événements dont les eaux de l'Alaska furent le théâtre à la veille de la seconde guerre mondiale et ceux qui sont à l'origine du procès porté devant la Cour. « L'invasion » des trawlers britanniques constitue pour la population de la Norvège septentrionale un danger encore bien plus menaçant que celle des Japonais dans la baie de Bristol, car les Norvégiens n'ont, eux, aucune autre ressource que la pêche : leur pays ne possède pas de mines d'or.

Quoi qu'il en soit, « l'invasion japonaise » souleva une grosse émotion. La nécessité de se défendre contre elle fut unanimement ressentie. Elle provoqua le dépôt de plusieurs projets de loi, émanant du sénateur Copeland, du député de l'Alaska, M. Dimond, du sénateur McNary de l'Oregon. Les discussions qu'ils suscitèrent s'élargirent. On se rendit compte que le problème ne concernait pas uniquement l'Alaska et la menace japonaise ; qu'il fallait le considérer dans son ensemble et en fonder la solution sur des principes de droit international s'appliquant aux pêcheries tant de la mer territoriale que de la haute mer. La « doctrine Truman » de 1945 est sortie de cet examen. Elle formule la base de la politique que les États-Unis suivront désormais en pareille matière et qu'ils n'ont adoptée qu'après mûre réflexion.

218. Une proclamation du Président de la République du Mexique (29 octobre 1945), complétée par un décret du 25 février 1949, revendique tout le plateau continental adjacent aux côtes de l'État et toutes les ressources naturelles qu'il contient, ainsi que les zones nécessaires à la protection de la pêche.

« Le Gouvernement de la République reprend possession de la totalité du plateau ou socle continental attenant à ses côtes, ainsi que des richesses naturelles, sans exception, connues et inconnues, qui peuvent se trouver dans ledit plateau et il maintient son contrôle et son autorité sur les zones de pêche qu'il exploite et protège en vue de la conservation d'une telle source de bien-être. » (Annexe 59.)

Dans sa proclamation du 29 octobre 1945, le Président Manuel Avila Camacho met en lumière les raisons qui justifient la décision de son Gouvernement. Il rappelle notamment que, dans les années qui ont précédé la guerre, des flottes de pêche venues d'autres continents se sont livrées à une exploitation sans limites des ressources nécessaires au bien-être de la population mexicaine et

qu'il est indispensable de prendre des mesures pour protéger efficacement ces richesses (annexe 59).

219. Le 11 octobre 1946, une proclamation du Gouvernement argentin, dont le texte est reproduit à l'annexe 60, revendiqua non seulement les ressources du plateau continental, mais les eaux épicontinentales.

220. Le 1^{er} mai 1947, le Nicaragua a adopté une loi qui définit le plateau continental relevant de la souveraineté de l'État, comme la partie du territoire couverte par la mer jusqu'à une profondeur de 200 mètres (annexe 57).

221. Les proclamations du Chili (23 juin 1947), du Pérou (1^{er} août 1947) et de Costa-Rica (29 juillet 1948) décèlent une tendance analogue à celle qui inspire les déclarations précédentes des États-Unis, du Mexique et de l'Argentine. Toutefois, elles n'ont point recours au même critère que celles-ci pour déterminer l'étendue des revendications de l'État. Au lieu de tenir compte de la rupture de pente du plateau continental à une profondeur déterminée (100 brasses ou 200 mètres) elles affirment que la souveraineté nationale s'exerce jusqu'à 200 milles marins des côtes, en réservant le droit de modifier cette distance suivant les besoins du pays (annexe 57).

Le Gouvernement norvégien croit bon de reproduire en annexe une de ces trois proclamations, celle du Président de la République du Chili (annexe 61).

222. Le 26 novembre 1948 entrèrent en vigueur deux « Ordres en Conseil » britanniques modifiant les frontières de la colonie des Bahamas et de celle de la Jamaïque. On en trouvera le texte à l'annexe 62, nos 1 et 2.

Ils posent l'un et l'autre le principe que les frontières en question sont étendues « de manière à comprendre l'aire du plateau continental se trouvant sous la mer adjacente aux côtes » de la colonie.

223. Comme le note M. J. P. A. François dans son rapport, déjà cité, sur *La haute mer*, « le mouvement a gagné d'autres régions du monde ».

Le Gouvernement de l'Iran a déposé, le 19 mai 1949, devant le Parlement, un projet de loi, étroitement apparenté à la Proclamation du Président Truman.

224. Le 28 mai 1949 a paru un décret de l'Arabie saoudite sur les eaux territoriales, auquel il est fait allusion dans le Mémoire britannique (par. 87). Le Gouvernement norvégien croit utile de reproduire le texte de ce décret, très intéressant à plusieurs points de vue, et auquel il aura différentes occasions de se référer. On le trouvera à l'annexe 63.

Le même jour, le Roi Ibn Saoud fit une déclaration relative au sous-sol et au lit de la mer dans le golfe Persique. En fait, il n'existe pas dans cette région de plateau continental, le golfe Persique étant un bassin de moins de cent brasses de profondeur.

La proclamation du 28 mai 1949 précise la politique que l'Arabie saoudite suivra. Le sous-sol et le lit de la mer contiguë aux côtes de l'État sont déclarés lui appartenir.

Quant aux limites jusqu'où s'étend sa souveraineté, elles seront déterminées conformément à l'équité dans des accords avec les autres États qui exercent leur juridiction sur le sous-sol et le lit de la mer de régions voisines. (« The boundaries of such areas will be determined in accordance with equitable principles by our Government in agreement with other States having jurisdiction and control over the subsoil and sea bed of adjoining areas. » : *American Journal of International Law*, July 1949, pp. 156-157.)

225. L'exemple donné par le roi Ibn Saoud ne tarda pas à être suivi. Le 5 juin 1945 le cheik de Bahrein faisait une proclamation analogue :

« We, Salman Ibn Hamad Al Khalifah, Ruler of Bahrein, hereby declare that the sea bed and the subsoil of the high seas of the Persian Gulf bordering on the territorial waters of Bahrein and extending seaward as far as limits that we, after consultation with the neighboring Governments, shall determine more accurately in accordance with the principles of justice, when the occasion so requires, belong to the country of Bahrein and are subject to its absolute authority and jurisdiction. » (*American Journal of International Law*, October 1949, Supplement.)

Puis, ce fut le tour du cheik de Qatar, de celui de Koweït et d'autres (Richard Young, *Further Claims to Areas Beneath High Seas*, *American Journal of International Law*, October 1949, pp. 790 et ss.).

226. Il n'appartient pas au Gouvernement norvégien de se prononcer sur la valeur de ces diverses revendications, qui se placent d'ailleurs parfois sur des terrains différents et ne peuvent, du point de vue juridique, être toutes appréciées selon les mêmes critères. S'il les a réunies, c'est qu'elles révèlent une même tendance ; c'est qu'elles procèdent d'un même malaise et d'un même besoin. On ne peut, devant un pareil faisceau de témoignages, se méprendre sur le sens général du mouvement qui travaille en ce moment le droit international maritime.

Le Gouvernement norvégien, pour sa part, ne revendique aucune extension de souveraineté sur la mer adjacente à ses côtes. Comme il l'a déjà établi dans la première partie du présent Contre-Mémoire, loin de comporter de nouvelles revendications, la zone de pêche délimitée par le décret royal de 1935 ne représente qu'une partie du domaine où les pêcheurs norvégiens exerçaient jadis des droits exclusifs, et ce domaine réduit peut revendiquer l'appui d'une vieille tradition. Si le Gouvernement norvégien fait état de l'évolution actuelle du droit international maritime, ce n'est donc aucunement pour y trouver la justification du décret litigieux, mais uniquement pour faire ressortir la fragilité de la thèse soutenue par la Partie adverse.

Il est évident que la période où fleurissaient les conceptions, dont le Mémoire britannique porte l'empreinte, appartient au passé. Jamais ces conceptions ne sont parvenues à modeler le droit positif, à se réaliser dans la pratique des États. Mais il fut un temps où elles exerçaient leur séduction sur une partie importante de la doctrine. Sans prendre la forme extrême et la rigidité dogmatique que le Mémoire britannique voudrait leur donner, elles ont, à un certain moment, attiré beaucoup de bons esprits, et l'on pouvait se demander, dans les années qui ont précédé la tentative de codification de 1930, si elles n'indiquaient pas au moins l'orientation d'un droit en formation.

La Conférence de codification de 1930 a mis fin à ces illusions. En levant le voile qui dissimulait encore à bien des regards le véritable état de la coutume ; en faisant apparaître sous un jour cru le désaccord existant entre certaines vues théoriques et la réalité juridique ; en attirant aussi l'attention sur les causes de ce désaccord, — elle a précipité la ruine du système dont la Grande-Bretagne s'était faite le champion.

Loin de contribuer à la consolidation et à l'extension de ce système, comme certains l'espéraient, elle en a fait éclater la faiblesse.

Le Royaume-Uni tente aujourd'hui encore de le sauver, en le couvrant de l'autorité de la Cour. Mais la force irrésistible des choses l'a condamné. Des faits suffisamment nombreux l'établissent pour qu'on puisse affirmer que la décision par laquelle le Gouvernement britannique voudrait voir régler le présent litige constituerait déjà un anachronisme.

La technique moderne a profondément modifié les données du problème

227. La mer peut être considérée sous des angles différents.

On peut la considérer d'abord comme un moyen de communication entre les peuples. C'est ainsi que Grotius l'envisageait principalement. Ce qui le préoccupait par-dessus tout, c'était d'assurer la liberté des communications commerciales. Le principe de la liberté des communications en temps de paix a triomphé. Il est assuré à la fois par la liberté de la haute mer et par le droit de passage innocent à travers les eaux territoriales. Sur ce point tout le monde est d'accord, ainsi que le constate très opportunément le rapport de M. François, adopté le 10 avril 1930 par la Deuxième Commission de la Conférence de codification de 1930.

Ce n'est plus sur ce terrain que se placent les controverses actuelles. Ce qui retient aujourd'hui l'attention, ce sont d'une part les nécessités de la défense du territoire et d'autre part l'utilisation des richesses maritimes.

Or, qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre de ces deux points de vue, la technique moderne a profondément transformé les données du problème.

228. Bien que le différend dont la Cour est saisie ne concerne en rien la première question, il n'est peut-être pas sans intérêt de rappeler certains considérants de la recommandation émise en 1942 par le Comité interaméricain de neutralité :

« 4. That the doctrines which limit sovereignty and full jurisdiction over the territorial waters of coastal States to restricted distances, which the greater number of States fix at three marine miles, are entirely out of date, because they are based upon the firing range of cannon at the beginning of the 18th century ;

5. That at present other doctrines prevail favouring an extension of territorial waters, supported by different States and by the views of important international organizations, which, in order to offset the limitations of the old conception of three miles, have recourse to the creation of a maritime zone adjacent to territorial waters, under the name of Contiguous Zone, for the exercise of administrative measures in respect to police, customs, public health, navigation, fishing and other objectives or interests, which would remain without protection if the three-mile rule were alone taken into account.

7. That instead of establishing a contiguous zone, indefinite and vague, for the exercise of a limited jurisdiction for the protection of certain interests, which, in the majority of cases, are in the end bound up with those of security, it is better to give effect to the unequivocal aspiration of the American republics to establish a definite rule of maritime sovereignty on the part of each State to a distance of maritime area greater than the present obsolete conception of three miles. » (*American Journal of International Law*, 1942, Suppl., p. 18.)

229. Les transformations subies par le problème de la mer ne sont pas moins considérables, quand on les envisage au point de vue économique.

Un aspect de ce problème que les anciens auteurs de droit international ne soupçonnaient même pas prend une importance croissante dans les préoccupations de notre époque : celui de la protection des richesses maritimes. Depuis qu'en 1925 le juriste argentin, José Leon Suarez, attira sur lui l'attention du Comité d'Experts nommé par la Société des Nations pour la codification progressive du droit international, il n'a cessé d'être à l'ordre du jour des institutions officielles et des groupements privés compétents.

Un des côtés de cette ample matière affecte directement la notion de la mer territoriale. Il suffira, dans ce bref tableau des tendances actuelles du droit international, de retenir certains faits qui le concernent.

Dès 1881, lors de la conférence qui aboutit à la Convention du 6 mai 1882 sur la pêche dans la mer du Nord, le délégué allemand avait fait valoir que l'emploi du chalut risquait de compromettre les pêcheries côtières et proposé que

ce mode de pêche fût interdit jusqu'à une certaine distance des côtes. Il ne fut malheureusement pas écouté. Le délégué britannique, se basant sur un rapport de ses experts, avait écarté sa suggestion en affirmant que « rien de ce que l'homme a fait et rien de ce qu'il peut faire ne peut avoir aucun effet sur la quantité de harengs dans les mers », M. Gidel, qui rapporte l'incident, ajoute : « On ne parlait pas autrement au temps de Grotius. » (*Gidel*, I, p. 442.)

Mais on n'était plus au temps de Grotius, et malgré l'optimisme des experts anglais, la pêche au chalut, qui commençait sa fructueuse carrière, semait l'inquiétude parmi les populations côtières des autres pays, menacées par ses entreprises. (Fulton, *op. cit.*, dont tout le dernier chapitre [pp. 693 à 740] est consacré à la question.)

C'est une des raisons pour lesquelles l'Institut de droit international se prononça en faveur d'une distance de six milles marins pour la mer territoriale, dans son projet de 1894 (session de Paris). Le préambule mentionne que la limite de trois milles, bien que la plus usuelle, « a été reconnue insuffisante pour la protection de la pêche côtière ». Et plus tard M. Alvarez précisait la pensée des auteurs du projet de 1894 en disant qu'ils avaient voulu « empêcher dans une zone étendue les opérations des *trawlers* ». (Session de Stockholm, *Annuaire*, 1928, p. 639.) La limite de six milles, ajoutait-il, « se justifie aujourd'hui par le fait que la pêche qui était jadis un des éléments qu'on prenait pour déterminer la limite des trois milles s'effectue dans d'autres conditions depuis que les barques à voile ont été remplacées par des chalutiers ». (*Ibid.*, p. 640.)

En 1904, sir Thomas Barclay signalait au congrès de l'Association internationale de la Marine (siégeant à Lisbonne), l'insuffisance de la limite des trois milles au point de vue de la pêche. En 1912, il insistait à nouveau sur cette idée dans un travail présenté à l'International Law Association, où il faisait observer que les « fishery questions cannot be dealt with in any formula which also embraces, not only customs and quarantine regulations, but the complications involved in the laws of neutrality » (*Report of the Twenty-Seventh Conference held at Paris, 1912*, pp. 103-104).

En 1925 (session de La Haye), l'Institut de droit international ayant mis à l'étude la révision de son projet de 1894, sir Thomas Barclay proposa d'admettre la règle des trois milles comme règle générale, mais en spécifiant que, pour les pêcheries, la question de l'étendue de la zone réservée à la pêche riveraine devrait faire l'objet d'un accord spécial, « les divergences actuelles étant trop grandes pour qu'une zone unique puisse résulter sans négociations ». « D'ailleurs », ajoutait-il, « l'Institut ne voit pas d'inconvénients à ce que les conditions spéciales des différents pays soient reconnues, et que des limites différentes soient adoptées conformément aux exigences et aux traditions d'un pays déterminé ». (*Annuaire*, 1925, pp. 162-163.)

230. Si d'éminents juristes reconnaissent ainsi la nécessité de tenir compte des changements survenus dans les conditions de la pêche côtière par suite de l'apparition des chalutiers et l'insuffisance de la limite des trois milles pour répondre aux exigences de la situation nouvelle, il va sans dire que les techniciens ne pouvaient manquer d'abonder dans le même sens.

Une série d'organismes nationaux ou internationaux voués à l'étude des problèmes de la pêche et de l'exploration de la mer (*Gidel*, I; pp. 442-446) ont eu l'occasion de se prononcer sur la question.

C'est ainsi que le Congrès international de la Pêche, qui s'est tenu à Bergen en 1898, a demandé (à la majorité de 41 voix contre 4) que la mer territoriale fût étendue jusqu'à dix milles, subsidiairement jusqu'à six milles (*Meyer*, p. 177).

Au congrès de l'Association internationale de la Marine qui eut lieu à Lisbonne en 1904, le délégué espagnol proposa vingt milles, le délégué américain onze milles, le délégué russe dix milles. A l'exception des délégués britanniques, tous les représentants des nations riveraines de la mer du Nord furent d'avis que la compétence de l'État devait s'exercer jusqu'à huit ou dix milles des côtes. (*Gidel*, III, p. 464, note 1.)

Une extension de la limite de trois milles, adoptée par la Convention de La Haye de 1882 sur la protection de la pêche dans la mer du Nord, fut demandée au cours du congrès de la British National Sea Fisheries Association, réuni à Hull en 1906. Il est vrai que cette proposition se heurta à l'opposition énergique des représentants de l'industrie chalutière. Ceux-ci firent valoir les fâcheuses répercussions qu'en subiraient leurs intérêts, et devant ces arguments, le Congrès s'abstint de donner suite à l'idée.

231. En 1908, un débat très intéressant s'institua à la Chambre des Lords au sujet du Moray Firth et de la concurrence désastreuse que les chalutiers y faisaient aux pêcheurs de la région.

Voici quelques-unes des déclarations qui y furent faites.:

Lord Balfour :

« circumstances have largely changed. The efficiency of trawling machinery has now so much increased that it would be nothing short of a calamity if all legislation were to be undone, and trawlers given full scope in the narrowest waters. I will read to your Lordships, on that point, a passage from the evidence of Mr. Fulton before the Committee on Fishery Investigations which recently sat. Mr. Fulton said :

"I know the Aberdeen men feel it as a grievance that the Moray Firth is closed, but I think that if it were effectively closed to every trawler they would not feel any grievance at all. I know positively, however, that some of them say that if they were admitted into the Moray Firth they could clear out the whole ground in six weeks."

That is the opinion of the immense majority of the fishing community who are acquainted with this ground.» (*Parl. Deb.*, Fourth Series, Vol. 196, [1908], col. 231.)

Lord Saltoun :

« I should like to refer your Lordships to the fishery statistics of the Board of Agriculture and Fisheries in proof of the assertion that trawling is doing a great deal of harm to the shallow waters of the North Sea. For instance, there were one million cwts. less fish trawled in the North Sea in 1905 than 1903. The waters of Moray Firth are shallower still, and contain very valuable breeding ground which will be very soon destroyed if trawlers are allowed to go there. Mr. Sutherland, the Member for Elgin Burghs, stated in the House of Commons, on July 8th last, that the present trawling fleet are equal to over 12,000 of the old fishing smacks. The hon. Member proceeded to quote an article from a Scottish newspaper, in which the writer said it was calculated that the spread of nets or the width of sea bottom covered extended at least to twenty-five miles, and that with a net towed at a speed of three miles per hour for twenty working hours per day, the area daily swept by them amounted to 1,500 square miles. He added :

“The whole of Moray Firth would thus be swept from shore to shore in a day and a half.

“I live on the shores of Moray Firth, and believe that the few so-called foreign trawlers which come there are really owned by Englishmen, the capital being found by Englishmen, and that they fly a foreign flag in order to evade the law of this country, with the ultimate object of securing bigger dividends.” Mr. Sutherland, in the speech to which I have referred, declared that the attempt on the part of the Grimsby trawl owners to defeat the law was a “cold-blooded, merciless, squalid conspiracy, a conspiracy intended not for purposes of patriotism, but in order to secure bigger dividends”.

I confess that I do not think that language too strong. » (*Ibid.*, col. 240.)

The Earl of Erroll :

« I should like to say one word in support of what has been said as to the damage done to line fishing by trawlers. It is within my knowledge that in the past the line fishermen have suffered great hardship at the hands of trawlers. The latter represent the capitalists, and have behind them all the strength and influence which money can give ; whereas the line fishermen are poor men, and unless they are protected from what I must call unfair competition, they will soon find their livelihood entirely gone. There is no doubt room for both line fishermen and trawlers to work in the North Sea, but it is impossible for them to work in the same areas. I would point out to your Lordships that there are 33,000 line fishermen in Scotland, and only 2,900 trawlers. I object to regarding trawlers as martyrs, simply because they are not allowed by the regulations to enter certain prescribed areas and curtail the supply of fish to the community by destroying the spawning beds and catching large quantities of immature fish. I know many villages on the coast of Aberdeenshire which were once inhabited by prosperous communities, and which are now

half-empty simply because fishing inshore has been destroyed by trawlers. » (*Ibid.*)

Le Gouvernement norvégien croit que ces extraits de débat parlementaire de 1908 méritaient, malgré leur longueur, d'être reproduits ici. Venant de ceux qui les ont prononcées, de telles paroles ont un poids considérable. Elles éclairent, dans sa réalité humaine, le procès actuellement porté devant la Cour. L'activité des trawlers de Grimsby veut s'exercer maintenant au détriment des pêcheurs norvégiens. En 1908, ce n'étaient pas encore les populations du Finnmark qui étaient leurs victimes. A peine certains d'entre eux venaient-ils de faire leurs apparition en quelques points de la région. Mais les pêcheurs écossais de Moray Firth savaient à quoi s'en tenir, et on ne pourrait mieux caractériser la menace qui pesait sur eux que ne le firent les orateurs dont les déclarations viennent d'être rapportées.

232. Le problème de la mer territoriale, considéré au point de vue de la pêche, a donc pris un aspect nouveau depuis qu'a disparu la vieille illusion du caractère inépuisable des ressources maritimes et que de nouveaux engins et de nouvelles méthodes de pêche ont fait leur apparition.

Mais d'autres facteurs ont également contribué à modifier l'éclairage de ce problème ; et parmi eux, les progrès de l'océanographie. Ceux-ci ont mis en lumière l'importance que présente à cet égard le « plateau continental ». On peut constater, par les récents décrets et proclamations mentionnés ci-dessus, la place que cette notion occupe aujourd'hui dans les préoccupations des praticiens et des hommes d'État.

« Si imparfaite que soit encore notre connaissance du relief sous-marin », écrit le géographe français De Martonne, « les traits généraux en apparaissent déjà assez nettement sur nos cartes bathymétriques. Le plus important est l'existence d'une plateforme limitée à peu près par l'isobathe de 200 mètres, qui s'étale plus ou moins largement sur tout le pourtour des continents. C'est la « plateforme continentale » (« continental shelf »).

Sa surface est assez accidentée si on la compare à la monotonie des grandes profondeurs marines ; on y observe des vallées prolongeant les vallées continentales, des hauts-fonds, dont l'orientation reflète celle des reliefs de la terre ferme. La profondeur de 200 mètres qu'on lui assigne comme limite n'est qu'une grossière moyenne. On le constate partout où l'étude bathymétrique a pu être poussée assez loin, grâce à de nombreux sondages, notamment sur les côtes de Norvège. (*Nansen*, 10.)

.....

Nulle part, la composition, la température et les mouvements des eaux ne sont aussi variés que sur le domaine de la plateforme continentale. L'influence de la terre ferme s'y fait sentir de mille façons. Le nom de plateforme continentale est donc parfaitement

justifié ; c'est bien un prolongement et comme une dépendance du continent. » (*Géographie physique*, 3^{me} édit., 1920, pp. 261-262.)

Or, le plateau continental exerce une influence considérable sur la vie et le développement de la faune marine. Les espèces qui vivent sur les grands fonds ne sont pas comestibles. Les conditions nécessaires à la vie normale des espèces comestibles (température, lumière, abris, etc.) ne sont réunies que sur les petits fonds, et comme ceux-ci se trouvent généralement près des côtes, c'est près des côtes que vivent ou passent les espèces comestibles. Si la pêche peut se faire sur certains bancs éloignés, c'est précisément parce que, malgré la distance, on y trouve des fonds peu élevés.

233. En 1916, Odon de Buren, qui devint plus tard directeur général des pêcheries en Espagne, profita de la réunion du congrès national de la Pêche (Madrid) pour faire valoir la nécessité d'inclure dans les limites de la mer territoriale l'ensemble des eaux couvrant le plateau continental. (*Meyer*, p. 178.) Cette thèse, qui fut reprise dans différents congrès de pêche — et notamment au congrès international de 1928 (Dieppe) (*Riesefeld*, *op. cit.*, p. 116) —, a été exposée par l'un des experts de la Société des Nations, M. Barbosa de Magalhaes, dans ses *Observations sur le rapport Schücking* (pp. 38-39).

Chaque État, écrit M. de Magalhaes, peut légiférer pour ses propres pêcheurs et même, jusqu'à un certain point, les empêcher de pêcher d'une manière déréglée au delà des eaux territoriales. Mais au delà desdites eaux, il n'a aucune action sur les étrangers. « Or, la limite externe des eaux territoriales, telle qu'elle est admise aujourd'hui, ne coïncide pas avec la plus grande profondeur bathymétrique à laquelle vivent les espèces comestibles. Il n'y a aucune barrière, aucune muraille, qui sépare les eaux territoriales de la haute mer, où la pêche est libre pour tous. Pour les espèces comestibles, cette barrière c'est la marche du plateau. » « Dans ces conditions », poursuit-il, « les pêcheurs nationaux peuvent difficilement admettre que leur gouvernement prenne contre eux des mesures sévères au delà de la mer territoriale, tandis que les étrangers peuvent se livrer librement à cet endroit à leurs opérations, prendre tout et ne plus rien laisser aux populations côtières. Et telle est la raison, importante et principale, qui conduit à conclure à la nécessité d'étendre la limite extérieure de chaque pays aux fins de la pêche ; ce n'est que grâce à cette extension que chaque État pourra assurer efficacement la protection des espèces. On voit, par conséquent, que la délimitation des eaux territoriales, au point de vue de la pêche, doit tenir compte de deux éléments principaux : la faune spéciale de chaque région et sa bathymétrie. »

Dans sa réponse au questionnaire du Comité préparatoire de la Conférence de codification (*Bases de Discussion*, II, pp. 31-32), le Gouvernement portugais soutint également que la protection

de la faune au voisinage des côtes dans une zone donnée ne peut être assurée que par la reconnaissance dans cette zone des pouvoirs de l'État riverain.

234. M. Stephan A. Riesenfeld conclut dans les termes suivants l'étude approfondie qu'il a consacrée en 1942 à la protection des pêcheries côtières :

« If it can be assumed justly that coastal fishing grounds, owing to their primordial importance for coastal States and owing to the very imminent danger of their complete destruction resulting from the employment of piratical techniques by distant nations, can be adequately preserved only by control and exclusive exploitation by the coastal State, international law must and does recognize the right to such control and exploitation by the coastal State, unless the vested, long standing rights of other nations are thereby infringed. This seems to be the only way in which important food supplies for mankind can be preserved, and, unless international law is to be regarded as a senseless and dead body of rules, a reasonable claim to coastal fisheries by the coastal State for conservation purpose is no breach, but fully in accord with international law. » (P. 282.)

La distinction tranchée que certains voudraient établir entre les pêcheries dites « sédentaires » et les autres d'un caractère artificiel

235. Les États qui défendent la règle des trois milles et le système rigide dont elle est le pivot repoussent naturellement cette conception. Il leur arrive cependant de se montrer moins intransigeants lorsqu'il s'agit de ce qu'on est convenu d'appeler les « pêcheries sédentaires ».

« Sous ce nom », dit M. Gidel (I, p. 488), « on peut désigner deux sortes de pêcheries : ou bien celles qui comportent la cueillette d'espèces fixées au sol ou aux accidents du relief marin ; ou bien celles qui ont pour objet la capture d'espèces mobiles mais qui, pour cette capture, utilisent des installations fixes, telles que des pieux plantés dans le fond de la mer ».

« Ainsi », ajoute-t-il, « les pêcheries peuvent être qualifiées de sédentaires soit à raison des espèces auxquelles elles se rapportent, soit à raison des engins qu'elles utilisent ».

Certains cas de « pêcheries sédentaires » sont bien connus des juristes : pêcheries d'éponges du littoral tunisien, s'étendant jusqu'à environ quinze milles des côtes ; pêcheries de perles de la région de Ceylan, allant jusqu'à vingt-cinq milles du rivage ; pêcheries de la côte occidentale d'Australie, qui semblent se prolonger jusqu'à une cinquantaine de milles en mer (dépêche adressée le 23 août 1923 au département d'État par le consul des États-Unis à Londres. — G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, II, pp. 677-678).

Dans sa réponse au Comité préparatoire de la Conférence de codification, le Gouvernement britannique a résumé de la manière suivante son attitude à leur égard :

« Il existe certains bancs situés à une distance de plus de trois milles du littoral de diverses dépendances britanniques où l'on se livre à la pêche sédentaire des huîtres, des huîtres perlières et de bèches de mer qui se trouvent au fond de la mer. Par suite d'un long usage, ces bancs sont considérés comme étant occupés et comme constituant une propriété. » (*Bases de Discussion*, II, p. 28.)

D'autre part, sir Cecil Hurst a consacré à la question une étude parue dans le *British Year Book of International Law* (1923-1924) sous le titre : *Whose is the Bed of the Sea ?* Il y développa la thèse suivante :

« Wherever it can be shown that particular oyster beds, pearl banks, chank fisheries, sponge fisheries or whatever may be the particular form of sedentary fishery in question outside the three-mile limit have always been kept in occupation by the Sovereign of the adjacent land, ownership of the soil of the bed of the sea where the fishery was situated may be presumed, and the exclusive right to the produce to be obtained from these fisheries may be based on their being a produce of the soil. Ownership of the soil by the Sovereign of the country under such circumstances must carry with it the right to legislate for the soil so owned and for the protection of the wealth to be derived from it, and no doubt need be felt as to the binding force of the various enactments which have been issued for the protection of these sedentary fisheries outside the three-mile limit. » (P. 40.)

L'auteur insiste fortement sur la distinction à faire, d'après lui, entre le lit de la mer (qui est approprié) et les eaux qui le recouvrent :

« It cannot be too strongly emphasized that the recognition of special property rights in particular areas of the bed of the sea outside the marginal belt for the purpose of sedentary fisheries does not conflict in any way with the common enjoyment by all mankind of the right of navigation of the waters lying over those beds or banks. Nor does it entail the recognition of any special or exclusive right to the capture of swimming fish over or around these beds or banks. » (Pp. 42-43.)

236. Cette distinction tranchée est-elle défendable ?

M. Gidel ne le croit point possible. « Le principe de la liberté de la mer », dit-il, « comporte le droit pour tous de pêcher librement en haute mer... ; toute pêcherie sédentaire entrave l'exercice de ce droit en ce qui concerne les espèces auxquelles s'applique cette pêcherie sédentaire ; elle l'entrave également en ce qui concerne la pêche des autres espèces dans les parages considérés. » (*Gidel*, I, p. 500.)

Il est difficile, en effet, de contester l'interdépendance qui existe nécessairement entre l'exploitation d'une pêcherie sédentaire et l'exercice général de la pêche dans les eaux locales.

Mais il est tout aussi difficile de justifier la différence radicale de régime qu'on prétend établir entre les pêcheries dites sédentaires et les autres.

Que la pêche prenne la forme d'une « cueillette d'espèces fixées au sol ou aux accidents du relief marin », ou qu'elle consiste dans la « capture d'espèces mobiles » au moyen d'« installations fixes, telles que des pieux plantés dans le fond de la mer », ou enfin qu'elle s'applique à des espèces mobiles qui doivent se rendre, suivant un rythme saisonnier, en certains endroits du fond riverain ou des parties contiguës de la plateforme continentale, pour y pondre ou y chercher leur nourriture, — quelle raison majeure peut-on faire valoir pour refuser dans la troisième hypothèse un régime qu'on admet dans les deux autres ? La présence et la vie même de la faune marine ne sont-elles pas aussi effectivement liées dans ce cas que dans les autres à certains « lieux de pêche » déterminés par la nature ?

237. Vattel n'avait pas les clartés que la science moderne met à notre disposition. Son bon sens toutefois répugnait à mettre sur des plans différents les pêcheries sédentaires et les autres. Après avoir relevé que — comme on le croyait de son temps — la pleine mer est inépuisable et que, par conséquent, celui qui y pêche ne nuit à personne, il opposait à cette situation celle qui existe dans le voisinage des côtes.

« On y pêche, on en tire des coquillages, des perles, de l'ambre, etc. Or, à tous ces égards, son usage n'est point inépuisable, en sorte que la nation à qui les côtes appartiennent peut s'approprier un bien, dont elle est à portée de s'emparer et en faire son profit, de même qu'elle a pu occuper le domaine des terres qu'elle habite. Qui doutera que les pêcheries de perles de *Bahrein* et de *Ceylan* ne puissent légitimement tomber en propriété ? Et quoique la pêche du poisson paraisse d'un usage plus inépuisable, si un peuple a sur ces côtes une pêcherie particulière et fructueuse dont il peut se rendre maître, ne lui sera-t-il pas permis de s'approprier ce bienfait de la nature comme une dépendance du pays qu'il occupe ; et s'il y a assez de poisson pour en fournir les nations voisines, de se réserver les grands avantages qu'il peut en tirer pour le commerce ? » (*Droit des gens*, I, p. 287.)

Le véritable principe qui se dégage d'une étude objective du droit international maritime

238. Le Gouvernement norvégien a cru nécessaire de rappeler dans ses grandes lignes l'évolution historique du droit international de la mer et les tendances qui le caractérisent à l'heure actuelle, car il serait difficile, sans avoir présent à l'esprit ce fond de tableau, de dégager les notions fondamentales et les principes à la lumière desquels doit être jugé le différend dont la Cour est saisie. Ce n'est pas au moment où ce droit cherche à s'adapter aux besoins nouveaux de notre époque qu'on peut ignorer impunément les aspirations qui le travaillent et lui imposer un système rigide dont le moins qu'on puisse dire est qu'il est dépassé par les événements.

Ce n'est d'ailleurs qu'en embrassant du regard cette évolution générale qu'on peut dégager ce qu'il est permis d'appeler les constantes du droit de la mer, les idées essentielles qui, en dépit de toutes les contradictions, donnent à cette confusion apparente une unité foncière.

239. Au cours de l'histoire qui vient d'être retracée, il y a eu bien des formules qui se sont succédé dans les préférences de la doctrine. Certaines d'entre elles ont joui longtemps d'une faveur exceptionnelle, — telle la formule de la portée de canon. D'autres n'ont obtenu que des succès plus limités dans l'espace et dans le temps.

Aucune d'elles n'a réussi ni à devenir universelle, ni à se consolider définitivement, parce qu'aucune d'elles n'exprime la véritable norme sur laquelle repose le domaine maritime de l'État, depuis que le principe de la liberté de la haute mer est venu lui imposer des limites. Ce ne sont que des formules d'application, des moyens empiriques de calcul : le rayon visuel, la portée d'un canon, une journée de voyage, une lieue scandinave, trois milles marins, dix milles marins, etc., etc. Rien de tout cela ne va au fond des choses. La notion fondamentale qui commande le système n'est liée à aucune de ces règles constructives. Celles-ci dépendent des possibilités de l'époque, du développement de la technique et des conditions locales. Il n'est donc pas surprenant qu'elles restent limitées à certaines régions, ni qu'elles disparaissent pour faire place à d'autres.

Le « chaos » que le Dr Schücking dénonçait dans son intervention du 17 mars 1930 à la Deuxième Commission de la Conférence de codification est évident ; mais il n'y a pas lieu de s'en étonner.

240. Faut-il en conclure qu'il n'existe aucune règle générale de droit international concernant l'étendue du domaine maritime de l'État ? Certains juristes ont soutenu cette thèse. Elle a pour elle l'autorité de M. Anzilotti (*Rivista di Diritto Internazionale*, 1917, pp. 106 et ss. — article signé D. A.) ; de Niemeyer (*Allgemeines Völkerrecht des Küstenmeers*, Niemeyer Zeitschrift für Internationales Recht, 1926, pp. 1 et ss.) ; de Fedozzi (*Corso di Diritto internazionale*, I, pp. 364 et ss. et *La Condition juridique des navires de commerce*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1928, V, pp. 76 et ss.) ; de Cavaglieri (*Corso di Diritto Internazionale*, pp. 254 et ss.). M. Guggenheim s'y rallie également dans son traité en cours de publication (*Lehrbuch des Völkerrechts*, Lieferung 3, Bazel, 1948, pp. 381 et ss.).

Cette conclusion négative semble perdre de vue le principe de la liberté de la haute mer. La transaction qui caractérise le droit moderne comporte essentiellement une distinction entre le domaine maritime de l'État et la partie de l'océan qui échappe à toute souveraineté particulière. Que deviendrait cette distinction si rien ne faisait obstacle à l'extension discrétionnaire de l'un ou de l'autre des deux éléments auxquels elle s'applique ? L'absence de règles

uniformes fixant leur séparation avec une précision mathématique ne suffit pas pour affirmer qu'il n'existe en cette matière aucun principe.

Le droit — spécialement le droit international — s'abstient souvent de concrétiser les notions normatives dont il se sert. La souplesse qu'elles tirent de leur imprécision leur permet de s'adapter à la diversité des cas d'espèce. Elles échappent ainsi aux inconvénients des formules rigides et standardisées, tout en fournissant la ligne directrice dont le juge a besoin pour remplir sa fonction juridictionnelle. N'en est-il pas ainsi, par exemple, de la notion de la « diligence due », qui joue un si grand rôle dans le domaine de la responsabilité de l'État — ou de celle de l'« effectivité », qui constitue une partie importante de la théorie de l'occupation ?

241. Le Gouvernement norvégien, d'accord avec la majorité de la doctrine, a toujours cru que le droit de l'État d'exercer sa souveraineté sur la mer est contenu dans certaines limites. Il n'invoque donc pas, pour repousser les prétentions du Royaume-Uni, l'absence de règles juridiques. Il soutient que les règles dont la Partie adverse fait état n'ont pas la valeur de règles coutumières générales et ne lui sont donc pas opposables. Mais il est non moins convaincu qu'en fixant l'étendue de son domaine maritime, l'État doit se conformer à un principe, consacré par une coutume générale. C'est, en tout cas, sous l'empire de cette conviction qu'il a toujours agi.

242. Le domaine maritime de l'État est limité aux *eaux adjacentes*, à celles qui peuvent être considérées comme *l'accessoire de la terre ferme*.

On est d'accord pour reconnaître que seules répondent à cette notion les parties de la mer sur lesquelles l'État est en mesure d'assurer, de la côte, le respect de son ordre juridique, ou, suivant l'expression utilisée par de nombreux auteurs, qu'il est en mesure d'occuper (Verdross, *Règles générales du droit de la paix*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1929, V, p. 391 ; — C. Baldoni, *Les navires de guerre dans les eaux territoriales étrangères*, même Recueil, 1938, III, pp. 217-218).

Cette possibilité d'appropriation ou d'occupation — que concrétisait visiblement la règle de la portée de canon — est-elle suffisante? Non. Il faut encore que les intérêts légitimes de l'État côtier justifient ses prétentions.

L'existence même de son domaine maritime n'est pas contestée. La Conférence de codification de 1930 a unanimement reconnu que « le droit international attribue à chaque État riverain la souveraineté sur une zone baignant la côte » et que cette zone de souveraineté « doit être considérée comme indispensable à la protection des intérêts légitimes des États ». (Rapport de M. François, adopté par la Deuxième Commission. *Actes, Séances des Commissions*, vol. III, p. 209.)

La nécessité d'assurer la protection des intérêts légitimes de l'État côtier constitue donc la justification du pouvoir qu'il exerce sur les eaux adjacentes. Elle indique en même temps les bornes de ce pouvoir. Son domaine maritime sera limité à la fois par la possibilité d'y assurer, de la côte, le respect de son ordre juridique et par la nécessité, commandée par ses intérêts légitimes, d'user de cette possibilité.

C'est ce que John Westlake exprime si justement dans son *Traité de droit international* (trad. de Lapradelle. Publications de la Dotation Carnegie, 1924). Il ne suffit pas, dit-il, que l'État puisse occuper de la terre ferme la partie de la mer qu'il revendique ; « pour compléter la justification, un motif suffisant est nécessaire ». Et l'auteur ajoute : « Pour l'établissement de la souveraineté, la raison et la possibilité d'occupation doivent se réunir. » (Pp. 197-198.)

Le *Territorial Waters Jurisdiction Act*, adopté en 1878 par la Grande-Bretagne et qui constitue toujours la base de sa législation en la matière, confirme ce point de vue. Il proclame dans son préambule que la juridiction de la Couronne « extends, and has always extended, over the open seas adjacent to the coasts of the United Kingdom and of all parts of Her Majesty's Dominions, to such a distance as is necessary for the defence and security of such dominions ».

Chapitre II

EXAMEN DE LA THÈSE EXPOSÉE DANS LE MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE

Section I. — Observations préliminaires

A. Demandes d'éclaircissements et réserves

Attitude du Gouvernement britannique à l'égard de la règle norvégienne des 4 milles

243. L'attitude du Gouvernement britannique à l'égard de la règle norvégienne des quatre milles ne ressort clairement ni de la requête introductive d'instance, ni du Mémoire qui développe celle-ci.

Il y est dit que le Gouvernement britannique maintient d'une manière générale son point de vue qu'un État n'a pas le droit d'étendre sa mer territoriale au delà de trois milles (Mémoire britannique, par. 2), qu'il maintient notamment cette position « quant à l'étendue des eaux territoriales norvégiennes, à d'autres égards que celui de la pêche » (Requête, par. 8) ; mais que, d'autre part, « pour des raisons très exceptionnelles », il ne met pas en discussion, dans le

présent litige, la prétention de la Norvège à une étendue de quatre milles (Mémoire britannique, par. 2) et qu'il est prêt à accepter qu'en l'espèce « la zone de pêche norvégienne soit délimitée en partant de l'hypothèse (« on the assumption ») que la zone s'étend vers la haute mer à une distance de quatre milles marins des lignes de base » (Requête, par. 8 ; Mémoire britannique, par. 2 et 60).

Le Gouvernement norvégien voudrait savoir quelle est exactement la portée de ces déclarations et il se croit en droit de solliciter les éclaircissements nécessaires.

Il y a lieu de penser que le Royaume-Uni *accepte sans réserve* la règle des quatre milles en ce qui concerne l'objet du décret de 1935, c'est-à-dire la zone de pêche norvégienne au nord de Lat. 66°28.8 N. et qu'en parlant d'une « hypothèse » (« assumption ») il n'entend pas laisser la question en suspens.

D'autant plus que, si la seconde interprétation était exacte, elle enlèverait au débat sa justification. Ce qui a soulevé des désaccords entre les Parties, ce sont les limites « dans lesquelles le Gouvernement norvégien est fondé à réserver exclusivement le droit de pêche aux marins norvégiens » (Requête, par. 2). C'est pour mettre fin à ces désaccords que le Gouvernement de Londres, avec le plein assentiment d'ailleurs du Gouvernement d'Oslo, a saisi la Cour de l'affaire. Or, il est évident que si l'application de la règle des quatre milles ne devait être admise dans la décision de la Cour qu'à titre d'hypothèse, le but ne serait pas atteint. Le tracé des lignes de base ne suffit pas pour délimiter l'espace maritime où la Norvège a le droit de réserver la pêche à ses ressortissants. Il n'est qu'un des éléments du problème. Pris isolément, il laisse ce dernier sans solution.

Le Gouvernement norvégien se permet donc de demander une réponse précise à cette question; et se réserve de tirer des éclaircissements qui lui seront donnés les conséquences qu'ils comportent.

Le Gouvernement britannique s'est abstenu jusqu'ici d'indiquer d'une manière concrète les lignes de base qui, d'après lui, devraient être tracées dans la zone litigieuse

244. Jusqu'ici le Gouvernement britannique s'est abstenu d'indiquer d'une manière concrète les lignes de base qui, d'après lui, devraient être tracées dans la zone litigieuse pour respecter les exigences du droit international. Il se réserve de le faire « at a later stage of the case » (Mémoire britannique, par. 3).

Il est regrettable que nous soyons encore dans l'incertitude la plus complète à ce sujet au moment où le Gouvernement norvégien doit exposer, dans son Contre-Mémoire, l'attitude qu'il prend vis-à-vis des prétentions de la Partie adverse, car un aspect important de ces prétentions lui échappe de la sorte.

Il serait d'autant plus nécessaire d'être fixé sur ce point que le système juridique exposé dans le Mémoire britannique est constitué par un ensemble de règles à la fois rigides et abstraites, dont la

caractéristique est de rester insensibles aux particularités des cas d'espèce. Or, tout le monde reconnaît — ce qui est d'ailleurs l'évidence même — que la configuration des côtes norvégiennes est extrêmement éloignée de ce qu'on pourrait appeler le type normal. Il est, dans ces conditions, difficile de se rendre compte de la manière dont le Gouvernement britannique conçoit l'application à ce cas exceptionnel du système standardisé dont il se fait le défenseur.

Les éléments d'information fournis par la requête et par le Mémoire britanniques comportent donc une importante lacune. Le Gouvernement norvégien ignore quand elle sera comblée. Il fait dès à présent toutes réserves au sujet de ce retard quant aux effets qu'il pourrait avoir sur la présentation de ses moyens de défense au cours de la procédure écrite.

En faisant porter tout le débat sur le tracé des lignes de base, le Gouvernement britannique fausse la position juridique du problème

245. Le Gouvernement norvégien estime d'ailleurs que la question sur laquelle la Partie adverse concentre le débat est, en l'espèce, dépourvue de pertinence.

Cette question est celle du *tracé des lignes de base*. Les règles invoquées par le Royaume-Uni dans son Mémoire n'ont pas d'autre objet.

Or, lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas, de déterminer la zone maritime dans laquelle l'État riverain peut réserver à ses nationaux l'exclusivité de la pêche, le droit international ne se préoccupe pas de savoir au moyen de quelles lignes de base cet État établit la limite de la zone réservée. Sa seule préoccupation est de savoir quelle est l'étendue de cette zone et, par conséquent, où se trouve sa *limite extérieure*.

S'il s'agissait de délimiter les eaux intérieures, la question prendrait un autre aspect.

Mais quand la question est de savoir si l'État riverain a outrepassé ses droits en réservant à ses pêcheurs une certaine étendue de mer, la distinction entre les eaux intérieures et les eaux territoriales perd toute signification. On est d'accord, en effet, pour reconnaître qu'à cet égard aucune différence n'existe entre les unes et les autres. Le droit international autorise l'État à exclure les pêcheurs étrangers de son territoire maritime, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les diverses parties dont ce dernier se compose (paragraphe 104 du Mémoire britannique, la note au bas de la page).

Le tracé des lignes de base ne prendrait, en pareil cas, de signification juridique que si le droit international fixait l'étendue de la mer territoriale. S'il existait à cet égard une règle générale, imposant une limite de trois milles, par exemple, ou de six milles, etc., on serait en droit de dire que le tracé des lignes de base détermine celui des limites extérieures puisque, du point de départ au point

d'arrivée, la distance serait obligatoirement la même, pour tous les États et en toutes matières.

Mais tel n'est point le cas. Ainsi que le Gouvernement norvégien croit en avoir fait la démonstration, il n'existe pas de règle de ce genre.

Cela étant, il est clair que le droit international ne peut pas imposer aux États, lorsqu'il s'agit de déterminer leur zone de pêche, l'obligation de tracer d'une certaine façon les lignes parallèlement auxquelles ils établiront — à une distance variable — la limite extérieure de cette zone.

S'il en était autrement, il faudrait dire qu'un État qui interdit aux étrangers de pêcher dans une zone de six milles avec des lignes de base conformes au système exposé dans le Mémoire britannique, serait en règle avec le droit international — tandis qu'un autre État, qui ne les exclurait que d'une zone plus restreinte, mais calculée en prenant d'autres points de départ, méconnaîtrait ses obligations internationales. Le bon sens répugne à admettre pareille conclusion, — étant donné qu'en matière de pêche, aucune distinction n'existe entre le régime des eaux intérieures et celui de la mer territoriale et que la seule chose qui importe c'est l'étendue de la zone interdite.

Le Gouvernement norvégien soutient, par conséquent, que la position du problème est défectueuse et que la question des lignes de base sur laquelle la Partie adverse fait porter tout le débat est sans pertinence en l'espèce.

C'est sous le bénéfice de cette observation générale que seront examinés plus loin différents points de la thèse britannique.

Réserve formulée par le Gouvernement norvégien en ce qui concerne la mission dont la requête introductive d'instance prétend charger la Cour quant au tracé des lignes de base

246. Le Gouvernement norvégien se voit obligé de formuler une réserve en ce qui concerne la mission dont la Requête introductive d'instance prétend charger la Cour.

Dans cette requête, en effet, le Royaume-Uni ne demande pas seulement à la Cour « de dire quels sont les principes de droit international à appliquer afin de définir les lignes de base » ; il lui demande encore « de définir lesdites lignes de base dans la mesure où cela sera jugé nécessaire, à la lumière des arguments fournis par les Parties, et ce afin d'éviter de nouveaux désaccords juridiques entre les deux États ».

Quel est exactement le caractère de la mission que la Cour remplirait si elle procédait, comme elle y est invitée, au tracé des lignes de base ? Il est impossible de le déterminer *a priori*, car il dépend dans une large mesure de la réponse qui sera donnée à la première question.

Si la Cour estimait que le droit international impose en pareille matière des règles précises, susceptibles de recevoir une application.

en quelque sorte mécanique, le tracé résulterait directement de ces règles. Mais alors on ne voit pas l'intérêt qu'il y aurait à charger la Cour de procéder elle-même à ce tracé. Une fois les règles proclamées par elle, aucun « désaccord juridique » ne pourrait plus diviser les deux États.

En revanche, si la Cour arrivait à la conclusion que la Norvège, tout en étant liée par certains principes, dispose cependant d'un pouvoir d'appréciation plus ou moins large et peut choisir elle-même, dans les limites de ces principes, le tracé qui lui paraît nécessaire à la sauvegarde de ses intérêts légitimes, alors ce que le Royaume-Uni demande à la Cour de faire, ce ne serait plus un acte juridictionnel, mais un acte politique, comportant l'exercice d'une compétence reconnue par le droit international à l'État norvégien.

La décision de la Cour dépasserait, en ce cas, le cadre des fonctions juridictionnelles qui lui sont attribuées par l'article 38, alinéa 1, de son Statut. Dans la mesure où elle sortirait de ces limites, elle prendrait le caractère d'une décision *ex æquo et bono*, pour laquelle, aux termes du second alinéa de l'article 38, le consentement des deux Parties serait, en tout cas, indispensable.

Le Gouvernement norvégien est précisément convaincu — et il espère le démontrer — que telle est la situation. Il lui est donc impossible d'accepter que la mission de la Cour soit étendue sur ce point au delà de ce que prévoit l'article 38, alinéa 1, de son Statut.

B. *La coutume internationale et la preuve de son existence*

La décision demandée à la Cour est une décision juridictionnelle, qui doit faire application des règles énumérées à l'article 38, alinéa 1, de son Statut, et spécialement de la « coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit »

247. La thèse juridique du Royaume-Uni est exposée dans ses grandes lignes aux paragraphes 61 à 67 de son Mémoire.

On peut la résumer de la manière suivante :

- a) Le tracé des lignes de base n'est pas laissé à l'arbitraire de l'État côtier. Il doit se faire « dans les limites imposées par le droit international » (par. 61).
- b) Parmi les règles de droit international qui limitent le choix de l'État, il en est une qui a le caractère d'un « principe ». Elle veut que la ligne de base suive la configuration de la côte et coïncide avec celle qui sépare la terre de la mer (par. 62).
- c) C'est la laisse de basse mer qui est considérée comme marquant cette séparation (par. 62 et 68).

- d) Le « principe » est applicable tout le long de la côte, sauf dans certains cas, strictement limités, où le droit international autorise l'État à y déroger (par. 63).
- e) Il incombe à l'État qui prétend déroger au principe de prouver qu'on se trouve en présence d'une des exceptions admises par le droit international (par. 64 à 66).
- f) Chacune des exceptions est régie à son tour par des règles de droit international, auxquelles l'État doit se conformer (par. 63).
- g) Si un État appuie ses prétentions sur des titres historiques, c'est à lui qu'il appartient de les établir (par. 67).

248. Une question primordiale se pose : celle du fardeau de la preuve.

En dehors du cas des titres historiques, qui est en ce moment réservé et sera examiné en liaison avec la justification du système norvégien (*infra*, par. 537-575), il n'est pas douteux que le fardeau de la preuve incombe au Gouvernement britannique.

Celui-ci semble d'ailleurs l'admettre, au moins d'une manière générale. Il suffit pour s'en convaincre de constater que la Partie II de son Mémoire est consacrée dans une très large mesure à essayer d'établir, par des arguments tirés de la doctrine et de la jurisprudence, l'existence de certaines règles de droit international qui, d'après lui, limiteraient le pouvoir reconnu à l'État riverain de déterminer les lignes de base à partir desquelles devrait être calculée l'étendue de sa mer territoriale, — règles restrictives que la Norvège aurait méconnues dans le décret royal du 12 juillet 1935.

Comme il vient d'être rappelé, le Mémoire britannique prétend qu'il existerait, pour le tracé des lignes de base, une règle fondamentale, qui serait applicable en principe tout le long de la côte, et dont l'État riverain ne pourrait se départir que dans certains cas exceptionnels, strictement déterminés. Il en déduit que, si cet État estime se trouver devant un de ces cas exceptionnels, c'est à lui que revient, sur ce point, la charge de la preuve.

Le Gouvernement norvégien conteste le bien-fondé de cette thèse. Il en expliquera plus loin les raisons, ce qui l'amènera à examiner dans son ensemble le problème du fardeau de la preuve. Pour éviter d'inutiles répétitions, il croit préférable de ne pas aborder l'examen de la question en ce moment et se borne donc à renvoyer aux observations qui seront faites ultérieurement à ce sujet.

249. Non moins importante que la question de savoir à qui la preuve incombe est celle de savoir en quoi elle doit consister. Or, si les Parties semblent d'accord sur ce premier point, sous la réserve indiquée au paragraphe précédent, leurs vues paraissent au contraire très différentes, sur le second point, à en juger par la façon dont le

Gouvernement britannique croit pouvoir s'acquitter de ses obligations en pareille matière.

On constatera d'ailleurs que le Mémoire britannique n'aborde pas l'examen du problème. On dirait, à le lire, que celui-ci ne se pose pas ou qu'il est superflu d'en préciser la solution. C'est cependant un problème essentiel, qui est au cœur du procès.

Le Gouvernement norvégien croit donc nécessaire de l'examiner de près.

250. La décision demandée à la Cour est une décision juridictionnelle, basée sur l'article 38, alinéa 1, de son Statut. L'hypothèse visée au second alinéa de cet article — celle d'une décision *ex aequo et bono* — n'est pas en cause dans le différend actuel. La Cour aura donc à fonder son jugement sur des règles de droit comprises dans l'énumération de l'article 38, alinéa premier.

De quelle catégorie de règles s'agit-il ? Évidemment pas de règles conventionnelles, puisque aucune convention n'existe, en la matière, entre le Royaume-Uni et la Norvège. Les règles dont le Mémoire britannique fait état dans la Partie II et sur lesquelles il base ses prétentions, constitueraient, si elles existaient, *des règles coutumières*. Aux termes de l'article 38, elles devraient reposer sur « *une pratique générale acceptée comme étant le droit* ».

Les éléments constitutifs de la coutume générale et les conditions requises pour qu'elle soit opposable à un État déterminé

251. On est généralement d'accord pour admettre que deux éléments sont nécessaires à l'existence d'une coutume : une pratique, qui en constitue l'élément matériel, et un élément psychologique, l'*opinio juris sive necessitatis*, qui la distingue du simple usage. Il est vrai que certains auteurs (notamment M. Hans Kelsen : *Théorie du Droit international coutumier*, Revue internationale pour la Théorie du Droit, 1939, pp. 253 et ss.) contestent le rôle de ce dernier élément dans la formation du droit coutumier. Mais ils sont rares, et l'article 38 du Statut de la Cour repousse leur théorie, puisqu'il voit dans la coutume « la preuve d'une pratique générale *acceptée comme étant le droit* ».

Il convient de noter au demeurant que la Cour permanente de Justice internationale a pris position en faveur de la conception traditionnelle dans l'affaire du *Lotus* (« ... c'est seulement si l'abstention était motivée par la conscience du devoir de s'abstenir que l'on pourrait parler de coutume internationale » — Série A, n° 10, p. 28).

Sans doute la réalité de l'élément psychologique est-elle souvent difficile à établir, ce qui conduit les tribunaux à se contenter dans bien des cas d'une présomption. Mais cette présomption n'est pas absolue ; elle peut être renversée par la preuve contraire. (Max Sørensen, *Les Sources du droit international*, 1946, pp. 108 et ss.)

252. La question du fondement de la coutume divise la doctrine. Faut-il voir en elle le fruit de la volonté concordante des États et la considérer comme un pacte tacite ? C'est la conception des positivistes de l'école allemande et italienne de la fin du XIX^{me} siècle. L'arrêt rendu par la Cour permanente dans l'affaire du *Lotus* s'en inspire visiblement (« Les règles de droit liant les États procèdent de la volonté de ceux-ci, volonté manifestée dans des conventions ou dans des usages acceptés généralement comme consacrant des principes de droit... » — p. 18).

Ou bien faut-il dire que la coutume découle de la conscience juridique collective ?

La question, importante au point de vue philosophique, l'est beaucoup moins dans la pratique, car il y a certains points essentiels que l'on peut considérer comme acquis. Il suffit de les rappeler.

253. La coutume doit être *générale*. Le texte de l'article 38 du Statut de la Cour le proclame et la Cour permanente de Justice internationale l'a plusieurs fois confirmé. Pour exprimer l'idée, elle s'est servie de différents termes. Elle a parlé de « pratique constante et générale » (Série A/B, n° 53, p. 91), de « pratique quasi universelle » (Série B, n° 6, p. 36). Dans l'affaire du *Lotus*, elle s'est refusée à admettre l'existence de la règle coutumière invoquée par le Gouvernement français, en faisant valoir que son application n'était pas générale (Série A, n° 10, pp. 28-29).

Lorsque la Cour suprême des États-Unis eut à juger, en 1900, les affaires du *Paquete Habana* et du *Lola*, Mr. Justice Gray cita, en la faisant sienne, la doctrine énoncée par Mr. Justice Strong dans le cas du *Scotia* :

« Undoubtedly no single nation can change the law of the sea. That law is of universal obligation, and no statute of one or two nations can create obligations for the world. Like all the laws of nations, it rests upon the common consent of civilized communities. It is of force not because it was prescribed by any superior power, but because it has been generally accepted as a rule of conduct ... it has become the law of the sea only by the concurrent sanction of those nations who may be said to constitute the commercial world. Many of these usages ... doubtless originated in the positive prescriptions of some single State, which were at first of limited effect, but which, when generally accepted, became of universal obligation. » (Scott's *Cases on International Law*, pp. 15-16.)

254. La notion de généralité est relative. On n'exige pas que l'existence de la règle soit attestée par la pratique de tous les États. Il faut cependant qu'un grand nombre d'États aient manifesté par leur attitude l'acceptation de cette règle.

Il peut se faire, il est vrai, qu'une pratique n'ayant pas le caractère de généralité donne naissance à une coutume. Mais ce ne sera qu'une coutume particulière, dont la sphère d'application restera

limitée aux seuls États qui, par leur attitude concordante, lui ont donné leur adhésion (Max Sørensen, *op. cit.*, p. 104).

255. On admet au contraire qu'une coutume générale lie la communauté des États.

Pour en faire application à un État déterminé, il n'est pas nécessaire d'invoquer directement un précédent fourni par cet État. Ainsi, dans sa décision du 4 avril 1928 relative à la souveraineté de l'île de Palmas, l'arbitre, M. Max Huber, n'a pas cherché à établir l'existence des règles, sur lesquelles il s'est appuyé, par des précédents puisés dans la pratique des deux États en litige, à savoir les États-Unis et les Pays-Bas.

256. *Mais une règle coutumière ne peut lier un État qui a manifesté d'une manière constante et non équivoque son refus de l'accepter.*

Pour les adeptes de la doctrine positiviste qui voient dans la coutume un pacte tacite c'est l'évidence. Il semblerait même qu'à leurs yeux une règle coutumière ne pourrait lier un État si la volonté de ce dernier de s'y soumettre ne s'était pas manifestée. Toutefois, beaucoup d'entre eux assouplissent leur doctrine en présumant l'acceptation des États qui n'ont pas été amenés par les circonstances à préciser leur position dans un sens ou dans l'autre.

Le rôle de la présomption en matière de droit coutumier a été mis en relief par lord Alverstone dans la décision rendue, en 1905, par la Cour du Banc du Roi dans *West Rand Gold Mining Co. v. The King*. L'existence d'une règle de droit international liant notre pays doit être prouvée, a-t-il dit, « by satisfactory evidence, which must show either that the particular proposition put forward has been recognized and acted upon by our country, or that it is of such a nature, and has been so widely and generally accepted, that it can hardly be supposed that any civilized State would repudiate it » (*Scott's Cases on International Law*, p. 7).

Les positivistes usent fréquemment de pareille présomption. Quand il s'agit d'une norme « indubitablement appliquée par une quantité si considérable d'États que l'on puisse parler de droit commun, il y a », écrit K. Strupp, « une présomption normale, *presumptio juris* ... en faveur de la validité de la norme pour tous les États ». (*Règles générales du droit de la paix*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1934, I, p. 310.)

Cette présomption toutefois n'est aucunement irréfragable et elle tombe si l'attitude prise par l'État prouve son refus de se soumettre à la coutume résultant de la pratique d'autres États, quelque nombreux qu'ils soient.

257. Mais les conséquences d'un tel refus ne sont pas seulement reconnues par les juristes qui considèrent la coutume comme un pacte tacite. C'est un point sur lequel les auteurs se rencontrent généralement sans distinction d'école. Les témoignages de cet

accord émanant des autorités les plus qualifiées. Ils sont corroborés par la pratique et la jurisprudence.

Dans son cours à l'Académie de droit international de La Haye sur la *Codification du droit international*, M. Charles De Visscher écrit, à propos des règles coutumières qui, bien que « consacrées par une pratique répandue », « sont encore en opposition avec la pratique suivie par certains États » :

« Il n'est pas possible ici de considérer la règle coutumière comme ayant une autorité universelle : elle liera sans doute dans leurs relations réciproques les États qui l'ont sanctionnée par une pratique constante ; mais elle ne s'imposera pas à ceux qui, par leur attitude contraire, ont marqué la volonté persistante de ne pas s'y soumettre. » (*Recueil des Cours de l'Académie*, 1925, I, p. 363.)

M. J. P. A. François déclare, de son côté :

« La règle coutumière ne devra pas être invoquée à l'égard d'un État qui, d'une manière permanente et expresse, s'est toujours opposé à son acceptation. » (*Règles générales du droit de la paix*, même Recueil, 1938, IV, p. 175.)

M. Alfred Verdross :

« Toutefois, une règle *universelle* liant toutes les nations ne peut se former si une pratique inaugurée par quelques États, même par les grandes Puissances, se trouve *contredite* par des actes d'autres États. » (*Règles générales du droit de la paix*, même Recueil, 1929, V, p. 296.)

M. Quincy Wright :

« While recognized members of the community of nations are bound by the established rules of international law without any explicit act of acceptance, they cannot become bound by new rules without express or implied consent. » (*American Journal of International Law*, 1940, p. 238.)

La sentence arbitrale rendue en 1903 dans le différend entre l'Allemagne et le Venezuela au sujet des revendications Kummerov et Consorts (Descamps et Renault, *Recueil international des Traités du XX^{me} siècle*, p. 783) proclame le même principe :

« Any nation has the power and the right to dissent from a rule or principle of international law, even though it is accepted by all the other nations. »

258. Le droit de l'État de s'opposer à ce qu'une nouvelle règle coutumière le lie n'a jamais été sérieusement contesté.

Il est clair qu'il ne faut pas confondre pareil refus avec celui de se conformer à une règle établie et qui lierait déjà l'État en question. Dans ce dernier cas, la conduite de l'État serait contraire à ses obligations ; la règle de droit étant déjà obligatoire pour lui, son refus de l'appliquer constituerait un acte illicite. Mais s'il a manifesté, soit expressément, soit par une attitude constante et non équivoque, la volonté de ne pas se soumettre à la règle, alors que

celle-ci n'avait pas encore pris à son égard le caractère d'une règle obligatoire, il reste en dehors de son champ d'application.

259. C'est en se basant sur ce principe que le Gouvernement américain a formulé, en 1923, une réserve concernant la portée de la sentence rendue, le 13 octobre 1922, par la Cour permanente d'Arbitrage dans son litige avec la Norvège concernant la réquisition de certains navires norvégiens.

Le 26 février 1923, le secrétaire d'état, M. Charles E. Hughes, écrivit à M. H. H. Bryn, ministre de Norvège aux États-Unis — en lui envoyant un chèque de la Trésorerie pour paiement de l'indemnité fixée par la sentence :

« My Government finds itself compelled to say that it cannot accept certain apparent bases of the award as being declaratory of that law [international law] or as hereafter binding upon this Government as a precedent. »

La lettre indique ensuite les principes proclamés dans la sentence contre lesquels le Gouvernement « feels obliged to protest and under which it must deny any obligation hereafter to be bound » (Nations Unies, *Recueil des Sentences arbitrales*, vol. I, 1948, p. 344).

« Par là », écrit M. Jules Basdevant, « se trouve entravée la formation d'une coutume générale » (*Règles générales du droit de la paix*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1936, IV, p. 512).

260. Sans anticiper sur ce qui sera dit plus loin au sujet des différentes règles invoquées dans son Mémoire par le Gouvernement britannique comme liant la Norvège et devant, par conséquent, être appliquées dans le présent litige, il est permis de souligner tout de suite l'importance qu'offre à cet égard le principe qui vient d'être exposé.

Il n'est pas douteux, en effet, que la Norvège a, d'une manière constante et non équivoque, refusé d'accepter, en ce qui la concerne, les règles en question. Le système juridique qu'elle applique pour la délimitation de ses eaux territoriales est un système traditionnel, dont les origines remontent loin dans l'histoire. Ce système, dont le décret litigieux de 1935 fait simplement application à une partie déterminée de ses côtes, a été maintenu par elle avec une inébranlable constance, parce qu'il répond à des nécessités majeures. En toutes circonstances, elle a proclamé et justifié sa volonté d'y rester fidèle. Les tentatives qui ont été faites pour l'amener à y renoncer ou à le modifier sont demeurées vaines.

Il suffirait, au besoin, de cette constatation pour écarter les prétentions du Royaume-Uni. En effet, à supposer même — ce qui est formellement contesté — que les règles sur lesquelles ces prétentions s'appuient aient le caractère de règles coutumières, encore faudrait-il admettre qu'elles ne lient pas et n'ont jamais lié la Norvège, en raison du refus que celle-ci leur a toujours opposé.

261. Si la formation d'une règle coutumière exige une pratique générale, elle exige aussi la *répétition d'actes semblables pendant un temps plus ou moins long*.

« Pour que la coutume crée le droit, » écrit M. J. Koster, « elle doit être suivie constamment et pour ainsi dire perpétuellement, et présenter une série d'actes uniformes tout le temps répétés d'une façon générale. » (*Les Fondements du droit des gens*, 1925, p. 116.)

« Non moins que la généralité de son application dans l'espace, la continuité de son observation dans le temps est, dans l'ordre matériel, la condition de la transformation d'une pratique internationale en coutume. » (Ch. De Visscher, *op. cit.*, p. 531.)

Faut-il, comme on l'a parfois soutenu, que l'usage soit « immémorial » ? (Opinion dissidente de M. le juge Negulesco sur l'affaire de la Commission européenne du Danube, Série B, n° 14, p. 105.) Cette prétention rigoureuse semble n'avoir guère d'appui dans la doctrine ni dans la jurisprudence. L'ancienneté de la pratique est une notion relative, qui varie suivant les circonstances et la nature des problèmes (Max Sørensen, *op. cit.*, p. 102).

Elle n'en est pas moins importante. La Cour permanente de Justice internationale en a fait état à plusieurs reprises, bien que le texte de l'article 38 de son Statut ne la mentionnât point. Elle a parlé de « pratique internationale constante » (Série A, n° 1, p. 25), de « pratique constante » (Série A/B, n° 53, p. 91) et de « tradition constante » (Série B, n° 12, p. 30).

Ce qui est indispensable ici, c'est moins l'ancienneté que la *continuité*, la « constance ». Il faut une succession de faits *ininterrompue*. « Pour qu'une pratique évolue en droit coutumier, il importe surtout qu'elle ne se trouve pas contredite par des actes contraires, témoignant une volonté de protestation chez les Gouvernements dont ils émanent ; que la série des actes qui, comme les anneaux d'une chaîne, constituent cette pratique, ne soit pas rompue par d'autres actes qui en détruisent l'unité. » (Ch. De Visscher, *op. cit.*, p. 352.)

Cette condition de la formation du droit coutumier ne devra pas être oubliée non plus, lorsqu'il s'agira d'apprécier les arguments invoqués par le Gouvernement britannique en faveur de l'existence des règles sur lesquelles il se fonde. Les variations qui se décèlent dans la pratique des États — et particulièrement dans celle du Royaume-Uni — ne semblent guère conformes à l'exigence d'une « tradition constante ». Et cette constatation, jointe à celle du manque de généralité des soi-disant coutumes invoquées dans le Mémoire britannique, suffirait à ruiner la thèse de la Partie adverse — même si les prétentions de cette dernière ne se heurtaient pas au fait décisif que le refus persistant de la Norvège ne permet pas, en tout cas, de la considérer comme liée par les règles en question.

Éléments de preuve établissant l'existence d'une règle coutumière

262. Il ne semble pas nécessaire d'examiner ici la question de savoir si, comme certains juristes l'ont soutenu, les précédents à retenir pour établir l'existence d'une coutume doivent se limiter à l'activité des organes de l'État ayant compétence pour assumer, en son nom, des obligations internationales.

Cette conception restrictive est généralement repoussée par la doctrine moderne. Comme M. Max Sørensen le fait observer, il arrive souvent d'ailleurs que les mesures prises par l'État « ne sont imputables ni exclusivement aux organes internes, ni exclusivement aux organes extérieurs, mais à une collaboration des deux » (*op. cit.*, p. 89).

Pour que des actes émanant des organes internes soient retenus comme précédents dans la formation d'une coutume internationale, il faut cependant qu'ils touchent en quelque manière à des questions internationales. « Cette condition », dit M. Sørensen, « se trouve réalisée notamment dans les deux catégories suivantes de cas : d'une part les actes concernant les intérêts étrangers qui se trouvent localisés dans le domaine territorial de l'État en question, d'autre part, les actes qui tendent à une délimitation de la sphère de compétence d'un État envers les autres membres de la communauté internationale. » Et, comme exemple du second groupe, l'auteur mentionne « les règles relatives à l'étendue des eaux territoriales ainsi qu'à l'exercice de la juridiction de l'État en dehors de ses limites territoriales » (p. 91).

Le présent litige se situe dans un domaine où les actes des organes internes de l'État offrent, on le voit, une importance particulière, dans la formation du droit coutumier.

263. Quant aux témoignages auxquels peut recourir l'État qui doit fournir la preuve de l'existence d'une règle coutumière, ils sont nombreux.

« Une pratique internationale, qui est l'expression d'une règle coutumière de droit existant entre États, » écrit M. Frede Castberg, « pourra être constatée par l'examen de la pratique administrative, législative et judiciaire des États, de la correspondance diplomatique, des traités, de la jurisprudence internationale et de la littérature du droit international. » (*La Méthodologie du droit international public*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1933, I, p. 336.)

Ces divers éléments de preuve ne peuvent pas être mis sur le même plan. Leur valeur relative fait l'objet, dans la doctrine et dans la pratique judiciaire, de distinctions et, parfois, de controverses, dans l'examen desquelles il n'est pas nécessaire de pénétrer ici, si ce n'est pour mettre en lumière certains points particulièrement importants pour la solution du présent litige.

264. En ce qui concerne les *traités*, une distinction doit être faite, cela va de soi, entre ceux qui sont par eux-mêmes une source de droit et ceux qui n'ont pour objet que d'ajuster les intérêts particuliers des États contractants.

Aucun traité de la première catégorie ne peut être utilisé pour le règlement du litige actuel. Il en eût été autrement si la Conférence de codification de 1930 avait atteint son but. Mais elle n'a pas réussi à mettre sur pied une convention quelconque applicable au régime des eaux territoriales. Ce ne sont donc que des traités de la seconde catégorie qui peuvent être invoqués, non comme source directe de droit, mais comme témoignage d'une règle coutumière.

Or, l'utilisation à ce titre des traités existants exige une grande prudence. Nombreux sont parmi eux les accords qui créent entre États contractants un certain régime juridique pour une situation déterminée, sans prétendre aucunement affirmer l'existence d'une règle coutumière générale, dont il serait fait application en l'espèce. Il est clair que des traités de ce genre ne pourraient être invoqués comme preuve d'une telle règle sans que leur portée soit complètement faussée.

Dans la sentence, déjà citée, que la Cour du Banc du Roi a rendue dans l'affaire *West Rand Gold Mining Co. v. The King*, lord Alverstone s'est exprimé comme suit à ce sujet :

« The reference which these writers not infrequently make to stipulations in particular treaties as acceptable evidence of international law is as little convincing as the attempts not unknown to our courts, to establish a trade custom which is binding without being stated, by adducing evidence of express stipulations to be found in a number of particular contracts.... » (Scott's *Cases on International Law*, p. 7.)

C'est en s'inspirant de cette idée que la Cour permanente de Justice internationale a dit, dans l'affaire du *Lotus* :

« Pour ce qui a trait ... aux conventions qui réservent expressément la juridiction exclusive de l'État du pavillon, il n'est pas absolument certain que cette réserve doive être regardée comme le maintien du droit commun plutôt que comme la contrepartie de la compétence extraordinaire que ces conventions reconnaissent aux navires d'État d'un pays déterminé à l'égard des navires d'un autre État en haute mer. » (Série A, n° 10, p. 27.)

265. Quant à la doctrine, ce n'est également qu'avec une grande circonspection qu'on est en droit de s'en servir. Certes les opinions exprimées par les auteurs au sujet de l'existence d'une coutume peuvent éclairer utilement l'état de la pratique internationale ; mais ce n'est que dans cette mesure qu'il convient de les retenir.

Dans l'affaire *The Paquete Habana*, que la Cour suprême des États-Unis eut à juger en 1900, Mr. Justice Gray a marqué à la fois leur importance et la limite de leur valeur démonstrative.

Comme preuve de la coutume, a-t-il dit, il faut recourir « to the works of jurists and commentators, who by years of labor, research and experience, have made themselves peculiarly well acquainted with the subjects of which they treat. Such works are resorted to by judicial tribunals, *not for the speculations of their authors concerning what the law ought to be, but for trustworthy evidence of what the law really is.* » (Scott's *Cases on International Law*, pp. 12-13.)

Dans l'affaire du *Franconia* (*The Queen v. Keyn*, 1876), Lord Chief Justice Cockburn avait fait observer que les opinions des auteurs ne constituent jamais une source de droit, fussent-elles unanimes (Pitt Cobbet, *Leading Cases on International Law*, I, p. 139).

Mieux que tout autre peut-être, lord Alverston a indiqué, dans l'affaire *West Rand Gold Mining Co. v. The King*, la place qui revient à la doctrine parmi les éléments de preuve du droit coutumier :

« The views expressed by learned writers on international law have done in the past, and will do in the future, valuable service in helping to create the opinions by which the range of consensus of civilized nations is enlarged. But in many instances their pronouncements must be regarded rather as the embodiments of their views as to what ought to be, from an ethical standpoint, the conduct of nations *inter se*, than the enunciation of a rule or practice so universally approved or assented to as to be fairly termed, even in the qualified sense in which that word can be understood in reference to the relations between independent political communities, 'law'. » (Scott's *Cases on International Law*, p. 7.)

Et plus loin :

« The mere opinions of jurists, however eminent or learned, that it ought to be recognized, are not in themselves sufficient. They must have received the express sanction of international agreement, or gradually have grown to be part of international law by their frequent practical recognition in dealing between various nations. » (*Ibid.*, pp. 7-8.)

266. S'il ne faut user de la doctrine qu'avec précaution, que dire des travaux préparatoires entrepris en vue de la conclusion d'une convention internationale sur laquelle les États intéressés n'ont pas réussi à s'entendre ?

La prudence, en pareil cas, doit être particulièrement vigilante ; et l'on peut même dire qu'à première vue ces travaux doivent être considérés comme dépourvus de pertinence. Leur signification est, en effet, déterminée d'une manière générale par le but auquel ils tendaient. Les gouvernements qui y ont participé cherchaient à dégager les termes d'un accord, à concilier, dans cette intention, leurs opinions et leurs intérêts divergents. La nature même de l'opération à laquelle ils se livraient fait présumer que les positions

qu'ils ont prises et les suggestions qu'ils ont faites s'inspiraient moins du souci d'exprimer le droit existant que de faciliter un compromis. Sans doute est-il possible de découvrir parfois, dans la masse de ces éléments, des déclarations qui peuvent être retenues, comme des témoignages du droit en vigueur ; mais la présomption n'est pas en faveur de cette interprétation, et pour faire admettre celle-ci, il est nécessaire, dans chaque cas, d'en établir solidement la justification.

Cette règle élémentaire est complètement méconnue dans le Mémoire britannique lorsqu'il se sert des travaux de la Conférence de codification de 1930 pour étayer ses prétentions.

L'importance qui est attribuée à ces travaux est telle qu'un examen approfondi de la question paraît indispensable.

C. La Conférence de codification de La Haye de 1930

La Conférence avait-elle pour tâche de constater le droit existant ?

267. Le Comité préparatoire avait été chargé d'établir :

« un projet de règlement de la conférence, avec l'indication d'un certain nombre de règles générales destinées à régir ses délibérations, notamment :

d) Sur l'esprit de la codification, qui ne se bornera pas à la simple constatation des règles existantes, mais visera à les adapter, dans la mesure du possible, aux conditions actuelles de la vie internationale. » (Doc. C. 74. M. 39. 1929, V, p. 8.)

Le projet que le Comité préparatoire avait rédigé en exécution de ce mandat traitait dans ses articles XX, XXI, XXIII-XXV de la nature des résolutions qui pourraient être adoptées par les commissions et par la conférence. Il prévoyait que les commissions élaboreraient et que la conférence pourrait adopter non seulement des conventions, mais encore des déclarations reconnaissant « certains principes comme étant consacrés par le droit existant ». (Doc. C. 190. (I) M. 93. 1929, V, p. 4.)

Lorsque ce projet vint en discussion devant la conférence, celle-ci décida d'abord (2^{me} séance plénière, 13 mars) « de réserver les articles en question » et de les renvoyer au bureau, en attendant d'être mieux fixée sur l'orientation qu'indiqueraient les travaux des commissions et les débats en séance plénière. (*Séances plénières*, Doc. 351 M. 145. 1930, V, pp. 21-25.)

Ainsi saisi de la question, le bureau proposa un nouveau texte de règlement, qui fut examiné le 3 avril au cours de la 5^{me} séance plénière. Il comportait la suppression de l'alinéa 3 de l'article XX et celle de l'article XXV en entier, *c'est-à-dire des dispositions relatives à des déclarations définissant l'état présent du droit international* (*ibid.*, pp. 32 et ss.).

Cette suppression, approuvée par le comité de rédaction, fut décidée par la conférence.

Il ne restait plus, dans ces conditions, qu'à élaborer dans les commissions et à soumettre à l'adoption de la conférence, « les projets de conventions et protocole, ainsi que des recommandations et des vœux ».

268. Certaines déclarations faites à ce propos dans la séance plénière du 3 avril mettent particulièrement en lumière l'esprit dans lequel la Conférence de codification a travaillé et la véritable portée de ses efforts.

M. Giannini (à propos de la disposition de l'article XXI prévoyant que serait insérée dans le rapport de la commission « une mention spéciale des dispositions adoptées à l'unanimité ») :

« On demande de mentionner dans le rapport quelles sont les règles sur lesquelles l'unanimité a pu être obtenue. Nous avons estimé qu'une telle disposition était très importante car, lorsque l'unanimité absolue s'est faite sur une règle, cela signifie qu'ils s'agit d'un point fixe de droit international et il peut être pratiquement utile de le souligner. » (*Ibid.*, p. 31.)

M. Guerrero (à propos d'une proposition faite par M. Politis concernant l'alinéa 3 de l'article XX) :

« ... M. Politis a oublié le caractère de cette conférence. C'est une conférence qui n'a rien de commun avec toutes celles qui se sont tenues sur n'importe quel autre sujet. Son but, c'est la codification du droit international... »

Pour que cette conférence puisse aboutir à un résultat effectif, il faudrait que tout soit approuvé à l'unanimité et sans réserve. C'est ainsi que pourrait être faite la codification du droit international... » (*Ibid.*, p. 33.)

M. Rolin :

« En réalité, l'examen des questions nous avait déjà laissé entrevoir et les discussions en commissions nous ont convaincus que si, en théorie, il est parfaitement exact de distinguer entre la codification pure et l'adoption de règles nouvelles, en fait, dans toutes nos commissions, nous avons constaté que cela nous était impossible.

Pour ce motif, nous avons renoncé à faire des déclarations de droit international, pour lesquelles, peut-être, l'unanimité eût été fort souhaitable. Nous avons ainsi décidé de ne présenter que des conventions de droit international.

Nous avons même poussé le souci, dans toutes les commissions, je crois, jusqu'à entrevoir un article exprès déclarant que l'insertion ou l'omission d'une règle dans cette convention, n'aurait aucune portée quant à l'existence ou l'absence de cette règle dans le droit international actuellement en vigueur.

Dès lors, pourquoi refuserait-on à une majorité simple le droit de faire prévaloir ses vues dans un texte, si elle pense pouvoir espérer que dans un temps pas trop éloigné ledit texte pourra rallier la généralité des États ?...

Nous vous demandons tout simplement de permettre à la majorité de cette conférence de réaliser les progrès qu'elle croit mûrs. Il est bien entendu que, dans la mesure où cela dépasse le droit international, cela ne liera que les États qui y auront adhéré. Je ne crois vraiment pas qu'on puisse sérieusement combattre cette manière de voir. » (*Ibid.*, pp. 33-34.)

Et, au cours de la 15^{me} séance (7 avril), le représentant de la Grande-Bretagne, le Dr A. W. Brown, déclarait :

« Beaucoup ont compris, je pense, d'après les rapports contenus dans les documents préparatoires, et il est devenu de plus en plus apparent, au cours de nos séances et dans les réunions des sous-commissions, que le terme « codification » a été interprété dans un sens large, et que ce que la majorité des délégués ont cherché, ce n'est pas tant la codification des règles du droit international existant sur la question des eaux territoriales que l'établissement d'un ensemble de dispositions contenant les règles que les diverses délégations voudraient voir adopter et appliquer pour l'avenir... » (Doc. C. 351 b). M. 145 b). 1930, V, p. 155.)

269. La Conférence de codification de 1930 n'avait donc pas pour tâche de dresser l'inventaire du droit existant. Son but était la recherche d'un système conventionnel, introduisant dans le droit international maritime une unité et une clarté qui lui faisaient défaut. Ses efforts furent déterminés en grande partie par la préoccupation de trouver des solutions susceptibles de recevoir un assentiment général. Ils ont donc un caractère à la fois juridique et diplomatique.

Sans doute les travaux de la conférence sont-ils précieux, à certains égards, comme témoignage du droit existant, mais, s'ils le sont, c'est moins par leur objet direct que par les déclarations auxquelles ils ont donné lieu relativement à la politique des différents États et à leur conception du droit en vigueur.

De ces déclarations individuelles, l'impression qui se dégage est une impression de diversité et même de chaos plutôt que d'harmonie. On ne peut retenir comme manifestation d'un droit commun, relevant de la coutume générale, que certaines affirmations unanimes des gouvernements représentés à la conférence. Elles sont très peu nombreuses.

Les résultats de la conférence

270. Après avoir caractérisé l'esprit dans lequel la conférence s'est mise à l'œuvre, demandons-nous quels résultats elle a obtenus et quelle valeur on peut attacher aux travaux de ses différents organes.

Le problème des eaux territoriales n'a été débattu qu'au sein de la Deuxième Commission et des deux sous-commissions instituées par elle.

a) La 1^{re} Sous-Commission (sous-commission juridique), chargée de l'étude des Bases de discussion nos 1, 2, 5, 19 à 26 inclusivement,

est parvenue à élaborer treize articles, qui furent approuvés à titre provisoire par la commission. Après discussion, celle-ci estima toutefois ne pouvoir donner à ces dispositions la forme d'une convention et elle se contenta de les annexer à son rapport.

b) La 2^{me} Sous-Commission (sous-commission technique) avait à étudier les Bases de discussion nos 6 à 18 inclusivement. Elle proposa un certain nombre de règles concernant la délimitation de la mer territoriale. *Mais la commission ne s'est pas prononcée à leur sujet. Le rapport de la 2^{me} Sous-Commission ne fut pas adopté par elle, même à titre provisoire. Il fut simplement annexé à son rapport.*

c) Quant aux Bases nos 3 et 4, relatives à l'étendue de la mer territoriale, l'examen en fut directement porté devant la Commission plénière. Celle-ci ne put d'ailleurs aboutir à aucun résultat. Elle s'est bornée à annexer à son rapport un compte rendu provisoire de sa 13^{me} séance, au cours de laquelle les diverses délégations avaient exprimé leurs points de vue — à titre également provisoire.

271. Après avoir rendu compte des raisons qui expliquent l'échec relatif des efforts entrepris, la commission déclare dans son rapport (Doc. C. 351 b). M. 145 b). 1930. V, p. 211) :

« Néanmoins, la commission est d'avis qu'on ne devrait pas conclure que les difficultés d'aboutir immédiatement à une convention doivent induire les États à abandonner l'œuvre entreprise. C'est pourquoi la commission propose que la conférence prie le Conseil de la Société des Nations d'inviter les gouvernements à continuer, à la lumière des discussions de la conférence, l'étude de la question de l'étendue de la mer territoriale et des questions connexes, et à rechercher les voies de nature à faciliter l'œuvre de codification et l'entente des États pour tout ce qui concerne le développement du trafic maritime international. Dans cet ordre d'idées, on suggère que le Conseil de la Société des Nations examine s'il y a lieu d'inviter les divers États à faire parvenir au Secrétaire général des renseignements officiels, soit sous forme de cartes, soit sous une autre forme, au sujet des lignes de bases adoptées par eux pour la mesure de leurs zones de mer territoriale.

Finalement, la commission propose à la conférence de recommander au Conseil de la Société des Nations de convoquer, aussitôt qu'il le jugerait opportun, une nouvelle conférence, soit pour la conclusion d'une convention générale traitant de l'ensemble des questions relatives à la mer territoriale, soit même, si la chose paraissait souhaitable, d'une convention limitée aux points de vue visés à l'appendice 1. »

272. Ce ne peut être qu'à la suite d'un malentendu que le Mémoire britannique déclare au par. 36 :

« The second sub-committee was entrusted with two principal tasks, namely (a) a consideration of the rights of States inside territorial waters, both those of the riparian State and those of other

States, and (b) the drawing up of the principles by which territorial waters, whatever the breadth, should be drawn. This second task involved the ascertainment of principles dividing territorial waters on the one hand from internal waters on the other hand. The second sub-committee achieved considerable success in its work. On both the subjects entrusted to it the sub-committee produced reports, in the form of more or less carefully drafted rules, which commanded, for the great part, the assent of the whole or a vast majority of the delegations represented at the conference, and a large portion of its work was approved in the full committee and adopted in a report. Now the greater part of the work of sub-committee No. 2 is rightly treated by Gidel and other writers as possessing the highest degree of international authority, as being in fact the most authoritative pronouncements on these matters that exist. It is the second part of the second sub-committee's work (namely, that relating to the manner in which territorial waters may be delimited) which is most relevant to the case now before the Court. »

Il est exact que, comme le constate le Gouvernement britannique, ce sont les propositions de la 2^{me} Sous-Commission, « relating to the manner in which territorial waters may be delimited », qui sont « most relevant to the case now before the Court ».

Mais c'est la 1^{re} Sous-Commission qui « was entrusted with a consideration of the right of States inside territorial waters, both those of the riparian and those of other States.... ». C'est la 1^{re} Sous-Commission qui « achieved considerable success in its work ». Ce sont les propositions de *cette sous-commission* qui « commanded the assent of the whole or a vast majority of the delegations represented at the conference ». Ce sont elles qui furent « approved in the full Committee and adopted in a report », et ce n'est qu'à propos des propositions de *cette sous-commission* qu'on pourrait dire qu'elles sont « treated by Gidel and other writers as possessing the highest degree of international authority ».

Par contre, le Mémoire britannique est dans le vrai lorsqu'il déclare (par. 82) que « the report of Sub-Committee No. II was admittedly not discussed by the main Committee on Territorial Waters ».

Nous reviendrons d'ailleurs sur la signification des travaux de la 2^{me} Sous-Commission (*infra*, par. 276-281).

273. Si le résultat des travaux de la Conférence de codification de 1930 se réduit à peu de chose comparativement à certains espoirs qu'elle avait suscités, il serait exagéré de prétendre qu'il est nul. Sur quelques points — peu nombreux, il est vrai — la conférence a dégagé une unanimité d'opinion qui mérite d'être soulignée.

Il en est particulièrement ainsi en ce qui concerne la nature des pouvoirs de l'État sur la mer territoriale. La conférence a reconnu qu'à côté du principe de la liberté des mers, il en existe un autre, aussi légitime que le premier, et de grande portée pour le régime

juridique de la mer : le principe d'après lequel la souveraineté de l'État riverain s'étend sur sa mer territoriale, celle-ci faisant partie de son territoire.

Le rapport de la Deuxième Commission expose cet important résultat dans les termes suivants :

« ... Les discussions de la commission ont démontré que tous les États admettent le principe de la liberté de la navigation maritime. Sur ce point, il n'existe pas de divergences. La liberté de la navigation est d'une importance capitale pour tous les États ; dans leur propre intérêt, ils doivent favoriser par tous les moyens possibles l'application de ce principe... »

D'autre part, on a reconnu que le droit international attribue à chaque État riverain la souveraineté sur une zone baignant la côte ; elle doit être considérée comme indispensable à la protection des intérêts légitimes des États. La zone de mer territoriale forme une partie du territoire de l'État ; la souveraineté que l'État y exerce ne diffère point, de par sa nature, du pouvoir exercé sur le domaine terrestre. Cette souveraineté est d'ailleurs limitée par les conditions fixées par le droit international, et c'est précisément à cause de l'intérêt universel que présente la liberté de la navigation pour toute la communauté, que le passage inoffensif à travers les eaux territoriales a été généralement reconnu.

Sur ces idées, on a pu constater un accord parmi les délégations. » (Doc. C. 351 b). M. 145 b). 1930. V, pp. 209-210.)

Le premier article du projet présenté par la 1^{re} Sous-Commission et adopté par la Commission plénière, a la teneur suivante :

« Le territoire de l'État comprend une zone de mer désignée dans cette convention sous le nom de mer territoriale.

La souveraineté sur cette zone s'exerce dans les conditions fixées par la présente convention et par les autres règles du droit international. »

Ainsi est définitivement tranchée la question de savoir si la mer territoriale fait juridiquement partie du territoire de l'État riverain ou de la haute mer. (Gidel, III, pp. 169-170 ; J. L. Brierly, *Règles générales du droit de la paix*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1936, IV, pp. 154-155 ; K. Strupp, *Règles générales du droit de la paix*, même Recueil, 1934, I, pp. 549-550.)

274. En revanche, pour ce qui est de l'étendue de la mer territoriale et des règles applicables à sa délimitation, aucun accord ne s'est dégagé des travaux de la conférence, qui ont même fait éclater, sur certains points essentiels, des divergences de vues irréductibles.

En ce qui concerne l'étendue de la mer territoriale, ces divergences de vues ont été déjà signalées dans la partie historique de cet exposé. Il suffit de renvoyer à ce qui en a été dit (*supra*, par. 202).

En ce qui concerne les règles applicables à la délimitation de la mer territoriale, la question sera examinée plus loin. Les règles invoquées dans le Mémoire britannique à l'appui des prétentions

du Royaume-Uni sont, en effet, relatives à ce problème, et, dans la plupart des cas, les travaux de la Conférence de codification de 1930 y sont utilisés comme éléments de preuve. Le Gouvernement norvégien aura donc l'occasion de discuter point par point la valeur démonstrative de ces travaux. Il se contentera pour l'instant de quelques observations générales.

Valeur des travaux de la conférence comme témoignage du droit en vigueur

275. Le Mémoire britannique fait souvent état des *Bases de discussion* proposées par le Comité préparatoire de la conférence.

Or, voici ce qu'on lit à ce sujet dans le deuxième rapport dudit comité :

« Bien qu'elles soient le résultat d'un rapprochement effectué entre les vues énoncées par les divers gouvernements, les bases de discussion ne constituent qu'une étape et non un résultat se suffisant à lui-même. D'une part, il ne faut pas oublier que tous les gouvernements n'ont pas envoyé leurs réponses ; d'autre part, les bases ne sont pas sur tous les points l'expression d'un accord unanime déjà formé.

Le contenu des Bases de discussion répond d'ailleurs, suivant, le cas, à des conceptions assez diverses. Tantôt elles formulent ce que les gouvernements ou certains d'entre eux reconnaissent comme étant le droit existant ; tantôt elles énoncent ce que les gouvernements ou certains d'entre eux sont disposés à accepter comme disposition nouvelle de droit conventionnel ; tantôt la même disposition est admise avec le premier caractère par certains et avec le second par d'autres. Certaines Bases de discussion ont été formulées, par exemple, à propos de l'étendue des eaux territoriales, dans la pensée de chercher une transaction entre des conceptions opposées... » (Doc. C. 74. M. 39. 1929. V, p. 7.)

Il n'est d'ailleurs pas sans intérêt de signaler que, parmi les quarante gouvernements représentés à la Deuxième Commission, vingt et un seulement avaient répondu au questionnaire. Six d'entre eux font partie du Commonwealth ; un septième, le Gouvernement égyptien, ne s'était pas prononcé sur la question de la délimitation. Il est intéressant de noter, enfin, que parmi les États qui n'avaient pas donné de réponse, se trouvent la plupart des États sud-américains.

276. Les règles invoquées dans le Mémoire britannique relèvent par leur objet des questions qui furent soumises à la 2^{me} Sous-Commission. Il est donc important de se faire une idée exacte de la valeur qui peut être attachée aux travaux de cette sous-commission, en tant qu'expression du droit international existant.

Il n'est pas douteux que cette valeur est sensiblement inférieure à celle qu'on peut attribuer aux travaux de la 1^{re} Sous-Commission.

La 1^{re} Sous-Commission a adopté treize articles, qui ont été approuvés, à titre provisoire, par la Commission plénière. Il fut

question de les incorporer dans une convention. Cette proposition fut rejetée pour des raisons que le rapport de la commission expose comme suit :

« 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. » (Doc. C. 351 b). M. 145 b). 1930. V, p. 21.)

La commission se contenta donc de les annexer à son rapport. *Il n'en est pas moins vrai qu'ils ont été provisoirement approuvés par elle.*

Malgré cela, il serait difficile de soutenir que ces articles peuvent être invoqués comme exprimant le droit en vigueur.

Le passage du rapport qui vient d'être cité suffirait à le démontrer. Certaines déclarations faites au sein de la commission le confirment nettement. M. Giannini fut à cet égard particulièrement explicite :

« ... je voudrais qu'il fût bien indiqué dans ce rapport que l'expression des règles auxquelles nous sommes arrivés n'a qu'un caractère provisoire et transactionnel ; provisoire parce qu'aucune formule n'a été arrêtée définitivement, transactionnel parce que, sur certains problèmes, nous avons fait un véritable essai de transaction et d'accord. Il faudra souligner le caractère de certaines de ces règles, car *il ne faut pas qu'on puisse les considérer comme une reconnaissance pure et simple du droit international existant.* » (Italiques par nous.) (*Ibid.*, p. 148.)

Et M. Spiropoulos ne le fut pas moins :

« Ainsi que je l'ai déjà dit, la plupart de nos débats ont été inspirés par le désir de trouver une solution transactionnelle. Il me paraît donc que la valeur de nos discussions n'est pas très grande pour la recherche du droit en vigueur. Et le juge ne pourra guère s'appuyer sur ce qui a été dit ici parce que la plupart de nos discussions sont influencées par le souci de trouver un accord. Souvent on a, dans ce but, abandonné le droit en vigueur. » (*Ibid.*, p. 149.)

277. Dans l'affaire du Détroit de Corfou, dont la Cour a eu à s'occuper récemment, l'agent du Gouvernement britannique, sir Eric Beckett, a d'ailleurs parfaitement caractérisé la portée des articles dont il s'agit (Exposés oraux, 9-19 novembre 1948, pp. 71-72) :

« Before I leave the provisions of Article 38 of the Statute, I must draw attention to one further point. There can be no shadow of doubt whatever that the international conventions referred to under clause (a) are finally agreed and ratified conventions. The Court is not entitled to apply as law in a case before it even a

convention agreed and signed between the Parties, if any necessary ratifications are lacking. Still less can it apply a mere draft not even agreed between the Parties.

What in fact is the status of the so-called 'draft convention' of the Hague Conference? So far from being a convention, it was not even an agreed draft. It was a document prepared by a sub-committee of the conference which neither the Second Committee nor the conference itself approved as a draft convention. The Second Committee, owing to pressure of time, was only able to give hurried consideration to the work of its sub-committee, and, without accepting the draft as a formally agreed draft, merely approved that it should be allowed to be transmitted to any future conference as a basis for further study.

Moreover, it has to be used with extreme caution, even as a source from which to derive evidence of existing rules of law. Several delegates, including the British delegate, emphasized that the draft articles could not necessarily be taken to state existing rules of law because they represented compromises in which concessions had been made from the existing law. » (Italiques par nous.)

Il est sans doute exact de dire, comme l'a fait sir Eric Beckett, que les treize articles de la 1^{re} Sous-Commission ne constituent même pas une « draft convention ». Mais ce qui est hors de doute, c'est que les articles proposés par la 2^{me} Sous-Commission n'ont aucunement cette portée.

278. Que représentent ces articles? Ils figurent dans le rapport d'une sous-commission technique, où *treize délégations sur quarante étaient représentées*. Aucun procès-verbal n'existe qui relate les débats de cette sous-commission, ni aucun document qui nous renseigne sur le nombre des voix réunies en faveur des dispositions insérées dans le rapport. Ont-elles rallié l'unanimité? C'est peu probable, car s'il en était ainsi, le rapport l'aurait vraisemblablement mentionné. Pour ce qui est du tracé des lignes de base dans les baies, nous savons en tout cas que la règle des dix milles ne pouvait espérer — conditionnellement — qu'une majorité.

Ces suggestions d'un sous-comité, dont le rôle était simplement de faciliter les débats de la Commission plénière et, finalement, les décisions de la conférence, *n'ont jamais été approuvées, fût-ce à titre provisoire, par l'un ou l'autre des deux organes où se trouvaient représentés les quarante États réunis à La Haye.*

Elles ont été annexées au rapport de la commission comme « *un matériel précieux pour la continuation des études en cette matière* ». (Italiques par nous.) (Doc. C. 351 b). M. 145 b). 1930, p. 211.)

279. Que la conférence les ait considérés comme n'ayant pas d'autre portée, c'est ce qui résulte également de sa résolution « *concernant la continuation des travaux sur des questions afférentes aux eaux territoriales* ». (Doc. C. 230. M. 117. 1930. V, pp. 17-18.)

« La Conférence,

Considérant que les discussions ont fait apparaître, sur certaines questions de fond, des divergences de vues qui, pour le moment, ne permettent pas d'arriver à la conclusion d'une convention relative à la mer territoriale, et

Estimant que cette œuvre de codification doit être continuée :

1. prie le Conseil de la Société des Nations de communiquer aux Gouvernements les articles, annexés à la présente résolution et concernant le régime juridique de la mer territoriale, qui ont été conçus et approuvés à titre provisoire comme parties éventuelles d'une convention d'ensemble relative à la mer territoriale ;

2. prie le Conseil de la Société des Nations d'inviter les Gouvernements à continuer, à la lumière des discussions de la conférence, l'étude de l'étendue de la mer territoriale et des questions connexes et à rechercher les moyens les mieux appropriés pour faciliter l'œuvre de codification ;

3. prie le Conseil de la Société des Nations de bien vouloir examiner s'il y a lieu d'inviter les États maritimes à faire parvenir au Secrétaire général des renseignements officiels au sujet des lignes de base adoptées par eux pour la mesure de leurs zones de mer territoriale ;

4. recommande au Conseil de la Société des Nations de convoquer, aussitôt qu'il le jugera opportun, une nouvelle conférence, soit pour la conclusion d'une convention sur l'ensemble des questions relatives à la mer territoriale, soit même, si cela paraissait désirable, d'une convention limitée aux points visés à l'annexe. »

Pourquoi ces questions feraient-elles l'objet d'études plus poussées si les règles proposées étaient l'expression du droit présumé en vigueur ?

Et pourquoi les États maritimes seraient-ils invités à faire parvenir à « la Société des Nations des renseignements officiels au sujet des lignes de base adoptées par eux pour la mesure de leurs zones de mer territoriale », si ces États étaient déjà liés par les règles proposées par la 2^{me} Sous-Commission ?

280. Parlant du tracé des limites de la mer territoriale et de l'apport de la Conférence de La Haye à la solution de ce problème, M. Gidel écrit :

« Au moins la Conférence de La Haye (1930) a-t-elle rendu le service de faire apparaître toute l'insuffisance des développements consacrés jusqu'ici par la doctrine à ces questions et d'avoir appelé l'attention sur les très délicats problèmes techniques concernant le tracé de la mer territoriale. L'étude de ces problèmes a été véritablement renouvelée. » (III, p. 459.)

Il serait difficile d'indiquer plus nettement l'état embryonnaire d'un problème auquel un des sous-comités de la conférence s'est attaché — sans parvenir à le résoudre, ni à y déceler l'existence de règles juridiquement établies, mais en attirant tout de même

l'attention sur les aspects techniques très délicats qu'il présente et que la doctrine avait trop négligés jusque-là.

281. Si les arguments développés par l'agent du Gouvernement britannique dans l'affaire du Détroit de Corfou sont fondés, on admettra qu'ils gardent toute leur valeur dans le présent litige, et l'on est en droit de s'étonner que le même Gouvernement accorde aujourd'hui tant d'importance aux travaux de la Conférence de codification de 1930, comme témoignages du droit existant. D'autant plus qu'il s'agit, en l'espèce, des dispositions contenues dans le rapport de la 2^{me} Sous-Commission, dont il vient d'être prouvé que leur valeur démonstrative est sensiblement inférieure à celle du rapport de la 1^{re} Sous-Commission.

282. Avant de clore cet examen général des travaux de la Conférence de codification de 1930, on croit bon d'attirer l'attention sur certaines phrases du Mémoire britannique qui pourraient faire croire que les conclusions des travaux de la 2^{me} Sous-Commission auraient été approuvées par la Deuxième Commission ou même par la Conférence plénière.

1. Il y est dit (par. 62) :

« The traditional concept of the territorial sea found expression in the report of the Second Committee of the conference in the following two provisions of the draft code attached to the report :

(a) Article 1. 'The territory of a State includes a belt of sea described in this convention as territorial sea.'

(b) Paragraph 1 of the report of the Second Sub-Committee 'subject to the provisions regarding bays and islands, the breadth of the territorial sea is measured from the line of low-water mark along the entire coast'. »

Il n'est pas juste de mettre ainsi sur le même pied les conclusions de la 1^{re} Sous-Commission et celles de la seconde, ni de prétendre que ces dernières « found expression in the report of the Second Committee », alors que la commission ne les a même pas discutées.

2. Il y est dit (par. 68) :

« The low-water mark was adopted as the rule at the Hague Conference of 1930 both in Basis of discussion No. 6 (*Bases of discussion*, p. 39) and in the Report of Sub-Committee No. 11 (*Plenary Meetings*, p. 131). »

En s'exprimant ainsi, le Mémoire britannique paraît attribuer au rapport de la 2^{me} Sous-Commission une portée inexacte, puisqu'il présente la règle qui y est énoncée comme « the Rule of the Hague Conference of 1930 ».

Quant à l'importance des Bases de discussion, il suffit de renvoyer à ce qui a été dit plus haut (par. 275).

Section II. — *La règle fondamentale et les exceptions*

(*Mémoire britannique, paragraphes 62-69.*)

A. *La règle fondamentale**Portée de la règle fondamentale invoquée par le Gouvernement britannique*

283. D'après le Mémoire britannique, il existerait parmi les règles de droit international régissant le tracé des lignes de base, une règle fondamentale obligeant les États à faire coïncider ces lignes avec la *laisse de basse mer tout le long de leurs côtes* (par. 68 et 69).

Le principe, dont cette règle n'est que l'application, se trouve énoncé au paragraphe 62 de la manière suivante :

« The point which it is here desired to emphasize is that the territorial sea is an appendage to the geographical coastline of a State. It follows that the base-line from which a maritime belt extends is essentially the line on the coast which marks the end of the land and the beginning of the sea. A State, in determining the base-line for its maritime belt is, therefore, bound, in the first instance, to do so by reference to the physical line of its coast. »

En d'autres termes, la ligne de base doit suivre les mouvements de la côte. Elle doit se confondre avec la ligne physique qui sépare la mer de la terre (par. 67 [2]).

284. Il n'est pas superflu, pour éviter toute équivoque, de préciser que, d'après ce principe, la ligne de base ne devrait pas seulement suivre la *direction générale* de la côte, *mais toutes ses sinuosités*. Personne ne met en doute qu'en traçant les limites de sa mer territoriale, l'État doit maintenir un certain rapport entre elles et la configuration de sa côte. Mais, comme le dit M. Gidel, dans le passage cité au paragraphe 62 du Mémoire britannique : « La ligne de départ de la mer territoriale peut correspondre à des données physiques immédiates, ou résulter médiatement seulement des éléments naturels par l'intermédiaire d'une construction géométrique. » Le rapport peut donc être direct ou indirect. Dans un cas comme dans l'autre, on tient compte de la *direction générale* de la côte. Mais cette notion, qui laisse place à des applications diverses, n'est pas celle dont le Mémoire britannique fait état. Ce qu'il affirme, c'est l'existence d'une règle qui obligerait l'État riverain à reproduire, dans la délimitation de sa mer territoriale, le dessin même de la côte, sa configuration réelle, et ne lui permettrait de s'en écarter que dans certains cas exceptionnels, limitativement déterminés.

285. Pour justifier cette thèse, le Gouvernement britannique a recours à deux ordres d'arguments. Il invoque d'une part les projets

adoptés par certaines sociétés savantes, ainsi que les travaux de la Conférence de codification de 1930 (Mémoire britannique, par. 63 et 64). Il invoque d'autre part le principe de la liberté des mers (par. 65), d'où il prétend tirer la conséquence « that any claim to sovereignty over a given area of sea has to be justified as an exception recognized by international law ». (Par. 66.)

Le Gouvernement norvégien a déjà fait justice de ce dernier argument, fondé sur une conception erronée du principe fondamental qui gouverne le droit moderne de la mer (*supra*, par. 185 et 186). Il aura l'occasion d'y revenir (*infra*, par. 320-324). Mais il tient à signaler immédiatement que la citation de M. Gidel dont le Mémoire britannique fait état à ce sujet (par. 65) n'a pas la portée qui semble lui être attribuée. Il suffit pour s'en convaincre de lire le texte. Si M. Gidel affirme que « l'idée de la liberté de l'utilisation *licite et normale* des espaces maritimes » domine le droit de la mer, ce n'est aucunement pour en conclure que toute prétention de l'État sur la mer voisine de ses rivages devrait être justifiée comme une dérogation au droit commun. M. Gidel sait parfaitement que pareille affirmation est contraire à la vérité juridique, le *principe* de la souveraineté de l'État sur la mer adjacente étant universellement admis et n'ayant jamais été contesté. La seule conséquence qu'il déduit de son postulat, c'est que « toute restriction *inutile* à cette liberté *doit être évitée* ». Et quand on place la citation dans son contexte, on aperçoit mieux encore l'abus qui en est fait dans le Mémoire. De quoi s'agit-il en effet ? Simplement de savoir s'il convient ou non de considérer comme une île une élévation du sol marin dont la surface est infime. M. Gidel, sur ce point, ne partage pas l'opinion de la 2^{me} Sous-Commission de la Conférence de codification de 1930. Il combat le rapport de cette Sous-Commission, — si fréquemment invoqué dans le Mémoire britannique. Il le fait, dit-il, pour des raisons « d'ordre pratique et de bon sens ». (*Gidel*, III, p. 674.) Et c'est en se plaçant sur ce terrain qu'il propose d'exclure ces petites élévations, afin de ne pas apporter de « restriction inutile » à la liberté des espaces maritimes.

286. Quant au premier groupe d'arguments invoqués dans le Mémoire britannique, un examen attentif de la question ne peut manquer de faire apparaître leur extrême fragilité.

Pour en apprécier la valeur, il faut se souvenir que le Gouvernement britannique devrait, en les produisant, apporter la preuve d'une règle coutumière obligatoire pour tous les États et, singulièrement, pour la Norvège.

A lire son Mémoire, on croirait que l'existence de pareille coutume est tellement évidente qu'elle n'a guère besoin de démonstration et qu'il suffit, pour l'établir, de mentionner sommairement les quelques projets et travaux visés aux paragraphes 62 et 64.

C'est aller trop vite en besogne. La question est loin d'être tranchée dans le sens indiqué par le Royaume-Uni. Dans la pratique,

des solutions très différentes lui sont données, et la doctrine, dans la mesure où elle cherche à exprimer le droit existant, ne peut que constater ces désaccords.

« ... the question arises how far into the sea those waters extend which are coast waters, and are therefore under the sway of the littoral State », écrit Oppenheim. « Here, too, no unanimity exists as to the breadth of the belt or to the point on the coast from which it is to be measured. » (*International Law*, I, par. 186.) (Italiques par nous.)

« La pratique des États présente sur ce point les solutions les plus différentes et, même dans la doctrine, il y a un grand désaccord », déclare de son côté A. Cavaglieri. (*Règles générales du droit de la paix*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1929, I, p. 398.)

Et dans son pénétrant ouvrage sur la mer territoriale, Claudio Baldoni formule nettement la même opinion :

« S'il est vrai que le principe le plus largement suivi est celui de la laisse de basse mer, il est également vrai que les exceptions sont si nombreuses et si variées (laisse de haute mer, ligne médiane entre les diverses oscillations normales, ligne droite de cap à cap, ligne où la mer commence à être navigable) qu'il n'est pas du tout possible d'admettre qu'il existe un consentement général sur ce point. » (*Il mare territoriale nel diritto internazionale commune*, 1934, pp. 63-64. Cf. du même : *Les navires de guerre dans les eaux territoriales étrangères*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1938, III, p. 208.)

C'est d'ailleurs une des raisons qu'il invoque pour établir qu'il n'existe pas non plus de règle internationale fixant l'étendue de la mer territoriale. Reprenant l'argumentation qu'avait développée à ce sujet M. Dionisio Anzilotti, dans une note publiée dans la *Rivista di diritto internazionale* (1917, pp. 165-166), il écrit :

« On ne peut en effet concevoir une norme fixant une largeur donnée pour l'étendue de la mer territoriale s'il manque l'indication de la ligne à partir de laquelle la mesure doit être calculée. » (*Il mare...*, p. 63.)

287. Il n'est pas sans intérêt d'observer que, même s'il existait une règle coutumière obligeant les États à prendre pour ligne de base la laisse de basse mer tout le long de leurs côtes, l'exacte portée de cette règle laisserait subsister bien des doutes. Comme le constate M. Gidel, « le droit international ne fournit aucune règle concernant la définition de la laisse de basse mer ». (III, p. 518.) Et l'auteur d'indiquer les différents critères utilisés dans la pratique pour préciser la notion dont il s'agit (III, p. 519). Du choix de ces critères peuvent résulter parfois des différences sensibles (voir notamment une information donnée à ce sujet par M. de Montluc à l'Institut de droit international, lors de sa session de 1894 (*Annuaire*, éd. abrégée, vol. III, p. 453).

Certaines des réponses envoyées par les Gouvernements au questionnaire du Comité préparatoire de la Conférence de codification — celles de l'Allemagne, de la Finlande et de la Roumanie — ont attiré l'attention sur ce point (Doc. 74. M. 39. 1929. V, pp. 35 et ss.).

La 2^{me} Sous-Commission de la conférence, à laquelle l'examen de la question a été confié, constate dans son rapport que « l'expression traditionnelle de « laisse de basse mer » peut revêtir des sens divers et [qu'] elle a besoin de précision ». (Doc. C. 351 b). M. 145 b). 1930. V, p. 217.)

Aussi la sous-commission a-t-elle proposé d'en fixer le sens dans la convention à conclure. Mais, comme on le sait, cette convention n'a pas vu le jour ; et la formule suggérée n'a reçu aucune approbation, ni de la conférence, ni de la Commission plénière.

288. Quelles que soient les diverses conceptions qu'on peut se faire de la laisse de basse mer, ce n'est là qu'un aspect secondaire du problème. La principale question qu'il soulève est ailleurs.

Elle ne réside pas davantage dans le choix à faire entre la laisse de basse mer et celle de haute mer (ou une formule intermédiaire). Bien qu'aucune règle générale n'impose aux États l'obligation d'opter en faveur de la première, celle-ci est la plus largement admise dans la pratique actuelle ; et le Gouvernement norvégien a d'autant moins l'intention d'instituer un débat à ce propos, qu'il prend lui-même la laisse de basse mer comme point de départ pour le tracé de ses lignes de base (*supra*, par. 69).

Le nœud du problème est de savoir si l'État riverain est obligé, en vertu d'une règle coutumière générale, de tracer la limite de ses eaux territoriales parallèlement à la côte et en suivant toutes les sinuosités de celle-ci, ou s'il peut recourir à une autre méthode, comportant, selon l'expression de M. Gidel, « l'intermédiaire d'une construction géométrique ».

Ni la méthode du « tracé parallèle » ni celle de la « courbe tangente » ne sont applicables à une côte accidentée

289. Les travaux de la Conférence de codification de 1930 ont attiré l'attention sur cette question, qui avait été traitée jusque-là d'une manière un peu superficielle et sans que les juristes qui s'en étaient occupés aient suffisamment pris en considération les données techniques dont elle est inséparable.

Diverses études ont été depuis lors publiées qui en éclairent beaucoup mieux la véritable position.

290. Envisageant le cas — qui est celui de la Norvège — « d'une côte découpée d'indentations ou d'échancrures, ou bordée d'îles », M. Gidel déclare qu'en pareille hypothèse « la ligne de base cesse d'être liée à la laisse de basse mer, élément matériel susceptible de détermination assez rigoureuse et sensiblement uniforme » et qu'elle « est obtenue alors par des constructions géométriques ». (III, pp. 497-498.)

Et plus loin, il confirme que la méthode du tracé parallèle à la côte « est inadmissible lorsqu'elle s'applique à une côte présentant des sinuosités quelque peu prononcées » (p. 504), et qu'elle « est en fait absolument impraticable dès qu'elle s'applique à une côte qui n'est pas rigoureusement rectiligne », (P. 513.)

Elle conduirait en pareil cas à donner à la mer territoriale une forme en dents de scie, ce qui est exclu. Pour échapper à cette conséquence, le seul moyen est de procéder à des rectifications plus ou moins arbitraires qui détruisent le principe même de la méthode. On aboutit alors à une ligne qui suit, non les sinuosités de la côte, mais simplement sa « direction générale » (pp. 504-505).

La méthode du tracé parallèle « exige des corrections en nombre à peu près illimité » ; « elle n'existe que par les rectifications et corrections » (p. 513).

L'auteur ajoute :

« C'est pourtant cette méthode que semblent, seule, préconiser les auteurs d'ouvrages généraux de droit international lorsqu'ils examinent les limites dans l'espace des droits de l'État sur les espaces maritimes adjacents à ses côtes. La Sous-Commission n° 2 de la 2^{me} Commission (Conférence de codification de La Haye, 1930) n'a pas catégoriquement répudié cette erreur lorsque, laissant de côté les trois cas spéciaux de baies, d'îles près de la côte et de groupes d'îles, elle formule ainsi le principe général : « 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.* » La formule est, à tout le moins, équivoque en laissant croire que la ligne extérieure de la mer territoriale doit être rigoureusement parallèle à la ligne de la laisse de basse mer. » (P. 504.)

291. De ces observations de M. Gidel, deux faits essentiels se dégagent.

Le premier, c'est que le soi-disant « principe » dont le Mémoire britannique fait état est *inadmissible* non seulement dans certains cas exceptionnels strictement délimités, mais, d'une manière générale, quand il s'agit de côtes découpées et parsemées d'îles, comme le sont les côtes de la Norvège.

Le second, c'est que ce principe *inadmissible* est pourtant celui qui est le plus souvent préconisé dans la doctrine du droit international.

Que conclure de cette dernière remarque ? Quand les théoriciens du droit international proclament un principe pratiquement inadmissible, faut-il dire que le droit international lui-même consacre ce principe ? Ou n'est-il pas plus sage de reconnaître que les théoriciens du droit peuvent se tromper, surtout dans une matière comme celle-ci, dont les aspects techniques ont été longtemps négligés ?

La réponse ne semble guère douteuse. Elle s'imposerait même si les auteurs étaient unanimes, car le droit ne peut s'insurger contre le bon sens. Mais cette unanimité, nous l'avons déjà vu, est loin d'exister.

Il ne suffit donc pas de constater que le « principe » sur lequel se fonde le système juridique du Mémoire britannique peut invoquer en sa faveur le texte de certains projets émanant de sociétés savantes. Et il ne suffit pas non plus de constater que la 2^{me} Sous-Commission de la Conférence de codification de 1930 n'a pas échappé, elle non plus, à l'« erreur » que dénonce M. Gidel. Ce qui importe, c'est la réalité, c'est la pratique internationale. Elle seule peut donner naissance à une règle coutumière. Les opinions doctrinales ne valent, comme témoignages de l'existence d'une coutume, que pour autant qu'elles sont le miroir fidèle de cette réalité.

292. Un spécialiste américain, M. S. W. Boggs, qui fut attaché comme expert à la délégation des États-Unis à la Conférence de codification de 1930, se rencontre avec M. Gidel pour condamner la méthode du tracé parallèle. Elle est, écrit-il dans un article publié au lendemain de la conférence, « utterly impracticable ». (*Delimitation of the Territorial Sea*, American Journal of International Law. July 1930, p. 543.)

Pour sa part, M. S. W. Boggs préconise une autre méthode, celle « de la courbe tangente », dont la formule a été donnée, lors de la Conférence de codification de 1930, dans un amendement américain aux Bases de discussion nos 3 et 6 :

« Sous réserve de dispositions contraires de la présente convention, la limite vers le large des eaux territoriales est la courbe tangente à tous les arcs de cercle d'un rayon de trois milles marins, tracés de tous les points de la côte (quelle que soit la ligne au niveau de mer adoptée dans les cartes de l'État riverain) ou de la limite vers le large des eaux intérieures contiguës aux eaux territoriales. » (Doc. C. 351 b). M. 145 b). 1930. V, p. 189.)

Cette méthode est exposée par M. S. W. Boggs dans son article précité de l'*American Journal of International Law*. L'application en est décrite avec précision par M. Fritz Münch dans *Die technischen Fragen des Küstenmeers* (p. 75). On trouve d'autre part à son sujet les indications indispensables dans l'ouvrage de M. Gidel, *Le droit international public de la mer* (III, pp. 509 et ss.).

La méthode de la courbe tangente n'était pas entièrement nouvelle. Elle avait déjà été appliquée devant des côtes convexes (Gidel, III, p. 511). L'originalité de la proposition consistait à généraliser cette application, en présentant la méthode comme valable pour toutes les côtes et en amenant tous les États à prendre l'engagement de l'accepter. D'après M. S. W. Boggs, la méthode de la courbe tangente est la seule qui soit susceptible de régler tous les cas. Si on ne l'adopte pas, on est fatalement conduit à faire jouer « a series of rules or principles, each of which is adapted to a particular type of coast » (article cité, p. 545).

293. Que vaut la méthode en question ? Il faut laisser aux techniciens le soin d'en discuter.

M. Gidel constate que, quels que soient ses mérites, M. Boggs lui « attribue une valeur excessive lorsqu'il paraît la représenter comme l'alpha et l'oméga du tracé de la mer territoriale ». « C'est oublier », dit-il, « que, si cette méthode donne des résultats de principe extrêmement satisfaisants en ce qui concerne le tracé de la limite extérieure de la mer territoriale, elle suppose résolue la question de savoir à partir de quels points les arcs de cercle peuvent être tracés. » (*Gidel*, III, p. 515.)

Et il conclut : « On doit donc tenir pour un peu théorique l'opposition établie par lui entre les bienfaits d'une règle unique, telle que celle de la courbe tangente à tous les arcs de cercle, et les inconvénients inhérents à une série de règles ou de principes dont chacun devrait être adapté à un type particulier de côtes. En réalité, il n'est pas de règle suffisamment générale par elle-même pour faire abstraction des configurations particulières des côtes au-devant desquelles il s'agit de faire le tracé de la mer territoriale.... » (Pp. 515-516.)

294. Il est certain en tout cas — et c'est la seule chose qui importe dans le présent litige — que la méthode de la courbe tangente n'est pas obligatoire. Elle n'est consacrée ni par une convention, ni par une coutume.

M. Boggs se garde bien d'ailleurs de prétendre que le droit en vigueur en imposerait l'application aux États. Il souhaite que ceux-ci en fassent usage. Il aurait été heureux de la voir adopter par la Conférence de codification. C'est tout. Et la délégation américaine a pris soin, en déposant ses amendements, d'en souligner le caractère novateur : « C'est, croyons-nous, la première tentative qui ait été faite pour formuler un ensemble complet et méthodique de règles à cet effet, et nous croyons qu'il conviendrait de les étudier concrètement, dans la mesure du possible, sur la carte. » (Doc. C. 351 b). M. 145 b). 1930. V, pp. 188-189.)

Nous sommes indiscutablement sur le terrain de la *lex ferenda*, non sur celui de la *lex lata*. Les amendements américains n'ayant pas été transformés en règles conventionnelles, il n'en reste qu'une suggestion, intéressante peut-être, mais que tout État a le droit absolu d'écarter.

295. Ni la méthode du tracé parallèle, ni celle de la courbe tangente ne peuvent donc être considérées comme consacrées par une règle générale de droit international.

En fût-il autrement, il serait d'ailleurs difficile de soutenir que cette règle lie la Norvège, car celle-ci a toujours appliqué une méthode différente — la seule qui lui paraisse convenir à la configuration très particulière de ses côtes — et n'a cessé de manifester, d'une manière non équivoque, son refus d'accepter le soi-disant « principe » dont le Mémoire britannique fait état.

Les caractéristiques de la méthode norvégienne

296. Le système norvégien consiste à prendre pour lignes de base des lignes droites tirées, conformément aux décrets royaux de 1812, 1869 et 1889, entre les îles et îlots les plus éloignés de la terre, qui ne sont pas recouverts par la mer (*supra*, par. 58-60, 62-63, 41 et 181 ; cf. *infra*, par. 529-535).

C'est en un certain sens une application de la « théorie des caps », plus souvent désignée sous sa dénomination anglo-saxonne de « headland theory », parce qu'elle a été notamment pratiquée par la Grande-Bretagne et les États-Unis (*Gidel*, III, p. 505).

Il faut observer toutefois qu'en Norvège, la configuration de la côte se caractérise principalement par la présence d'une multitude d'îles, d'îlots et de récifs, qui forment ce qu'on appelle le « skjærgård ».

Quand on parle de la « headland theory » on a généralement en vue des situations différentes. C'est son application à la côte continentale qu'on envisage, là où cette côte est découpée par des baies ou d'autres indentations.

Le cas de la Norvège se rattache plutôt à une autre théorie, dont il sera question plus loin à propos des îles et des archipels. Lorsque des formations insulaires sont situées à proximité des côtes d'un État, il s'agit de savoir où doit se placer la ligne côtière à partir de laquelle est calculée l'étendue de la mer territoriale. Faut-il la situer à l'endroit où le continent touche à la mer, ou à l'extrémité des îles et archipels côtiers ? Dans la terminologie anglo-saxonne on emploie, pour désigner la première solution, le terme de « inner coast line » et, pour désigner la seconde, celui de « outer coast line ».

La Norvège a toujours fait usage de l'« outer coast line ». C'est par là, plus encore que par une application de la « headland theory », que se distingue, en cette matière, le droit norvégien.

Il n'est pas superflu, cependant, de se demander si cette dernière théorie est prohibée par le droit international. C'est ce que semble soutenir le Mémoire britannique. Il lui appartiendrait d'en faire la démonstration. Or, ni la pratique ni la doctrine n'autorisent pareille conclusion.

La Conférence de codification de 1930 a laissé sans réponse le problème du tracé des lignes de base

297. Lorsque le Comité préparatoire de la Conférence de codification adressa un questionnaire aux gouvernements, voici dans quels termes il rédigea le point IV a) de sa demande d'information, relatif au tracé de la ligne de base :

« Le long de la côte : est-ce la laisse de basse mer en suivant les sinuosités de la côte, ou une ligne tracée entre les points extrêmes des côtes, îles, îlots ou rochers, ou une autre ligne ?... » (Doc. C. 74. M. 39. 1929. V, p. 35.)

Le Comité préparatoire mentionnait donc expressément le tracé de lignes de base « entre les points extrêmes des côtes, îles, îlots

ou rochers » parmi les formules à prendre en considération dans la recherche d'un accord éventuel. C'est vraisemblablement qu'il ne la considérait pas comme prohibée par le droit international.

298. La plupart des gouvernements qui répondirent au questionnaire (rappelons qu'il n'y en eut que vingt et un sur les quarante qui furent représentés à la conférence) [*supra*, par. 275]] se prononcèrent en faveur de « la laisse de basse mer en suivant les sinuosités de la côte ». Ce ne fut point cependant l'unanimité. Certains gouvernements préconisèrent une ligne tracée entre les points les plus avancés en mer (Norvège, Pologne, Suède, *doc. cit.*, pp. 37 et 38) ou signalèrent que cette méthode était consacrée dans leur législation (*réponse du Gouvernement de l'U. R. S. S.*, Supplément au vol. II, doc. C. 74 b). M. 39 b). 1929. V, p. 2).

Si la majorité des gouvernements qui ont répondu au questionnaire ont marqué leur préférence pour la première formule, on ne peut d'ailleurs interpréter leur attitude comme impliquant une condamnation de la seconde *de lege lata*.

Le sens de leur réponse n'est aucunement que les États qui appliquent cette dernière enfreignent les prescriptions du droit international, mais simplement que, dans la recherche d'un accord général, il fallait d'après eux s'orienter vers un autre système.

299. C'est également dans cet esprit que le Comité préparatoire s'est placé en formulant les « observations » que lui suggéraient les réponses reçues.

Voici comment il s'exprime, après avoir relevé les difficultés techniques que peut faire naître l'expression de « basse mer » :

« Une question beaucoup plus grave est celle de savoir si, pour calculer l'étendue des eaux territoriales, on prendra pour base la laisse de basse mer en suivant toutes les sinuosités de la côte, ou si l'on adoptera une ligne fictive reliant l'un à l'autre certains points saillants de la côte. Pour l'examen de ce point, 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 ; ces deux cas seront examinés ultérieurement....

Prendre comme ligne de base la laisse de basse mer en suivant toutes les sinuosités de la côte, cela revient à dire que tout point en mer situé à trois milles au plus d'un point quelconque de la ligne de basse mer est compris dans les eaux territoriales. Selon l'autre conception, la limite des eaux territoriales se trace par une ligne parallèle à une ligne idéale reliant certains points saillants de la côte.

La plupart des États ayant fourni des informations se prononcent en faveur de la première formule qu'ont consacrée déjà certaines conventions internationales. La seconde formule nécessiterait certaines précisions quant au choix et à l'éloignement possible des points saillants servant d'éléments de la ligne de base ; les réponses présentées ne fournissent pas ces précisions. Dans ces conditions, la première formule a pu seule être retenue. » (Italiques par nous.) (Doc. 74. M. 39. 1929. V, p. 38.)

Ces « observations » du Comité préparatoire sont concluantes sur deux points.

Elles montrent que, pour le comité, la formule de « la ligne de basse mer en suivant toutes les sinuosités de la côte » n'est aucunement imposée à tous les États par le droit international en vigueur, puisqu'en dehors de la préférence exprimée dans la majorité des réponses, la seule raison donnée en sa faveur est que « *certaines conventions internationales* » l'ont déjà consacrée.

Elles montrent également que le comité ne tenait pas pour illicite l'emploi de la méthode des caps, puisque s'il ne retient pas cette méthode comme « base de discussion » c'est simplement parce qu'elle « nécessiterait certaines précisions » et que les réponses ne les fournissent pas.

300. Quant aux travaux de la conférence elle-même, la question qui nous occupe en ce moment y tient peu de place.

Elle n'a pas été discutée dans les séances plénières de la commission compétente. Son étude a fait partie de la tâche confiée à la 2^{me} Sous-Commission.

Il est vrai que celle-ci s'est prononcée, dans son rapport, en faveur de la ligne de basse mer comme ligne de base le long de toutes les côtes, sous réserve des dispositions concernant les baies et les îles.

Mais que vaut une telle conclusion ?

Le Gouvernement norvégien a déjà démontré qu'il serait inadmissible de retenir comme preuve de l'existence d'une règle coutumière le résultat des travaux de la 2^{me} Sous-Commission (*supra*, par. 276-281). Il croit utile de rappeler que cette sous-commission composée de 13 membres, alors que quarante gouvernements étaient représentés à la conférence, ne devait procéder qu'à un examen préalable des questions qui lui étaient soumises, en vue de faciliter les débats de la commission ; que son rapport n'a pas été discuté par la commission, en séance plénière ; qu'il n'a reçu de celle-ci aucune approbation, même à titre provisoire ; qu'il n'a été annexé au rapport de la commission que comme « un matériel précieux pour la continuation des études en cette matière » ; enfin que la 2^{me} Sous-Commission, comme tous les organes de la conférence, avait pour mission, non de déclarer le droit existant, mais de chercher à dégager un terrain d'entente en vue de la conclusion d'une convention générale.

301. La question du tracé des lignes de base avait fait l'objet d'un amendement présenté en commun par les délégations norvégienne et suédoise (amendement aux Bases de discussion nos 3, 4, 6, 7 et 8), qui contenait la disposition suivante :

« L'étendue des eaux territoriales se compte à partir de lignes droites tracées le long de la côte d'un point de repère à l'autre. Comme point de repère pourra servir toute partie du territoire, y compris les îles, îlots et rochers, laissée à découvert par le niveau normal des plus basses marées. En ce qui concerne plus particu-

lièrement les baies et les archipels côtiers... » (Doc. C.351(b). M.145(b).1930.V, p. 199.)

Cet amendement formulait, on le voit, le principe dont s'inspire la pratique des deux États en question. Il a été renvoyé pour étude aux sous-commissions, et la liquidation plus ou moins brusquée des travaux de la conférence a eu pour conséquence qu'il ne fut soumis à aucun débat contradictoire en séance plénière.

Comment pourrait-on, dans ces conditions, interpréter ce qui s'est fait à la Conférence de codification de 1930 comme comportant la condamnation du principe et, plus précisément, comme signifiant que le droit en vigueur interdit aux États de l'appliquer ?

302. Il résulte des observations qui précèdent que la Conférence de codification de 1930 a laissé sans réponse le problème du tracé des lignes de base et qu'il serait inadmissible d'attribuer soit à ses travaux préparatoires, soit au rapport de la 2^{me} Sous-Commission, la valeur de témoignages établissant l'existence d'une règle coutumière obligatoire pour tous les États.

La résolution adoptée par la conférence confirme l'incertitude qui subsistait au moment de sa clôture sur la pratique suivie à cet égard par les États. Cette résolution « prie le Conseil de la Société des Nations de bien vouloir examiner s'il y a lieu d'inviter les États maritimes à faire parvenir au Secrétaire général des renseignements officiels au sujet des lignes de base adoptées par eux pour la mesure de leurs zones de mer territoriale ».

En réalité, nul ne savait au juste comment les États procèdent et nul ne le sait encore aujourd'hui. Les renseignements officiels qu'on possède sont fragmentaires et rares. La Norvège est probablement l'État dont la pratique est la mieux connue et qui a fourni le plus de précisions par la voie officielle.

Pourquoi cette obscurité persistante ?

M. Gidel l'explique dans les termes suivants :

« Il avait été question d'abord de demander aux États l'envoi au Secrétariat de la Société des Nations des cartes marines de leurs côtes avec le tracé des limites de leurs eaux intérieures. Cette suggestion fut accueillie généralement avec froideur. Certains États, et non des moindres, déclarèrent qu'ils n'étaient pas à même de fournir de telles cartes pour la totalité de leur territoire. Bien que, théoriquement, la question dont il s'agit soit susceptible d'un traitement à part, on comprend que la plupart des États ne soient pas désireux de se prêter à la fragmentation d'un problème juridique et politique aussi complexe que celui de la délimitation de la mer territoriale. » (III, p. 524.)

Quoi qu'il en soit, le fait est que la pratique des États est, dans la plupart des cas, simplement conjecturale ; et, si l'on veut bien se souvenir que, quand il s'agit de démontrer l'existence d'une coutume, la doctrine ne peut être légitimement utilisée que dans la mesure où elle reflète l'image de cette pratique, on accordera que les quelques

éléments de preuve sur lesquels s'appuie le Mémoire britannique sont loin de fournir à sa thèse le support dont elle aurait besoin.

303. La distinction entre la ligne côtière au sens physique du mot et la ligne côtière au sens politique et juridique du terme a été mise en lumière par le Gouvernement des États-Unis dans le litige qui l'opposa jadis (1903) à la Grande-Bretagne à propos des frontières de l'Alaska.

Voici comment il s'est exprimé à ce sujet :

« Distinction between the coast line or physical geography for the purposes of boundary, and the political coast line for the purposes of jurisdiction »

Physical geography simply reproduces the actual coast lines of maritime States, as they are defined by nature at the point of contact of the sea with the land. The following description of the coast of Maine from an eminent geographical authority, may be taken as an apt illustration :

“On the Atlantic coast Maine presents an uninterrupted succession of peninsulas, islands and bays ; and all these bays are the mouths of rivers—outlets of valleys having their origin far in the interior. Nothing similar is seen on all the territory of the Union. One must come to Norway or go to the extreme point of South America to find so long a part of the coast—400 kilometers in a straight line from the south-west to the north-east—so deeply cut up that we measure on it more than 4,000 kilometers of contact with the deep sea. All these bays of Maine are also fjords, but spacious, and which in spite of their equally rocky banks, of comparatively little elevation, receive the morning and afternoon sun, as well as that of noon, and open to mariners more ports, more anchorages and safe shelters than all the other coasts upon the three seas of the Union.” (See Maine, in *Nouveau Dictionnaire de Géographie universelle*, Saint Martin, vol. III, p. 559.)

It thus appears that the actual coast line of Maine, as known to physical geography, following as it must the sinuosities defined by the contact of the sea with the land, is about 4,000 kilometers, while the political coast line superimposed upon it by operation of international law, is vastly shorter by reason of the fact that the artificial and imaginary line cuts across the heads of bays and inlets. The natural coast line, as known to physical geography, exists primarily for the purposes of boundary. » (North Atlantic Coast Fisheries, Case presented on the part of the Government of His Britannic Majesty, Appendix 1903 : *Alaska Boundary Arbitration*, Extracts from the Argument of the United States, p. 813.)

La « headland theory » et le droit international

304. Quand on examine attentivement l'opinion des auteurs qui se déclarent adversaires de la « headland theory », on s'aperçoit qu'elle est déterminée par des considérations d'ordre pratique

plutôt que par des raisons d'ordre juridique. Ce qu'ils redoutent, ce sont les abus auxquels cette théorie peut donner lieu.

Certains exemples historiques pèsent à cet égard sur leur esprit. Le plus célèbre est celui de la proclamation du roi Jacques I^{er} d'Angleterre relative aux *King's Chambers* (1^{er} mars 1604).

Le Mémoire britannique s'élève contre les interprétations erronées auxquelles cette proclamation a donné lieu (par. 133). Sa portée, dit-il, ne dépassait pas l'application des règles de la neutralité. Il n'empêche que la limite des *King's Chambers* avait été tracée en tirant des lignes droites entre certains points extrêmes de la côte, c'est-à-dire en appliquant la « headland theory ». Et les vastes étendues de mer sur lesquelles le roi d'Angleterre affirmait ainsi son autorité ont paru exorbitantes à la plupart des auteurs modernes.

305. Le Mémoire britannique assure que ces prétentions ont été tacitement abandonnées depuis longtemps. C'est possible, bien qu'en 1910, sir William Robson ait déclaré le contraire, au nom du Gouvernement britannique, pendant les débats relatifs à l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord. Le Mémoire britannique suggère (par. 136) une interprétation différente de la phrase prononcée par celui-ci ; mais, à vrai dire, cette interprétation paraît bien difficile à admettre, étant donné la précision de la question posée à sir William et de la réponse qu'il y a faite :

« They have never been abandoned. The claims of Great Britain to the King's Chambers stand perfectly good » (*Oral Argument*, p. 1308).

306. Quoi qu'il en soit, beaucoup d'auteurs ont tendance à se représenter la « headland theory » à travers cette application démesurée, et l'attitude défavorable qu'ils prennent à son égard s'explique essentiellement par là.

Cette attitude est celle, par exemple, de Fauchille. Dans son *Traité de droit international public* (8^{me} éd., t. I, deuxième partie, p. 198), il s'élève contre la « doctrine des caps », illustrée par le précédent des *King's Chambers*. Toutefois, quand on poursuit la lecture de son exposé, on se rend compte que cette condamnation vise moins le principe de la doctrine que certaines exagérations auxquelles elle a donné lieu.

« Est-ce à dire cependant », écrit-il, « qu'il faille suivre absolument toutes les sinuosités de la rive ? Une logique rigoureuse imposerait cette solution. Mais son application entraînerait en pratique de graves inconvénients ; elle créerait une confusion absolue, où ni l'État riverain ni les États étrangers ne se reconnaîtraient. Aussi admet-on que pour les petites anfractuosités, on tire une ligne droite entre les points extrêmes de la terre proéminente d'où partira la fixation de l'étendue des eaux territoriales. »

Et, comme exemple, Fauchille cite précisément le cas de la Norvège (*ibid.*).

Conclusion concernant la règle fondamentale

307. Le Gouvernement norvégien croit avoir établi :

- 1) qu'il n'existe aucune règle générale de droit international imposant en principe aux États l'obligation de prendre pour ligne de base la laisse de basse mer tout le long de leurs côtes ;
- 2) que si une telle règle existait, elle ne lierait pas en tout cas la Norvège, qui, par une attitude constante et non équivoque, a manifesté son refus de l'accepter ;
- 3) que le droit international n'interdit aucunement aux États de tracer les lignes de base de leur mer territoriale « de cap en cap ».

Il démontrera plus loin que, lorsqu'un groupe d'îles (archipel) est situé à proximité de la côte continentale d'un État, celui-ci a le droit de prendre pour ligne de base son « outer coast line », c'est-à-dire une ligne correspondant à la limite extérieure de ces formations insulaires.

B. *Les « exceptions » à la règle fondamentale et le fardeau de la preuve*

Les « exceptions » à la règle fondamentale, telles que le Mémoire britannique les conçoit

308. Tout en affirmant l'existence d'une règle imposant aux États l'obligation de prendre pour ligne de base la laisse de basse mer en suivant les sinuosités de la côte, le Gouvernement britannique reconnaît que cette règle n'est pas toujours applicable. Mais il prétend que les cas où elle fléchit constituent des « exceptions », au sens juridique du terme, et qu'ils sont donc limitativement déterminés par le droit international (Mémoire britannique, par. 63). Il en déduit que, pour échapper à l'application de la règle générale, l'État riverain devrait établir l'existence d'une exception (par. 64).

309. Le Gouvernement norvégien pourrait se contenter, pour réfuter cette thèse, de renvoyer aux observations qu'il vient de faire au sujet de « la règle fondamentale » et dont les conclusions sont résumées au paragraphe 307 ci-dessus, — car il est évident que si « la règle fondamentale » invoquée par le Gouvernement britannique n'a pas de réalité juridique et ne lie pas, en tout cas, la Norvège, tout le système du Mémoire britannique s'écroule. Il ne peut pas y avoir d'« exceptions » à un « principe » qui n'existe pas.

Mais étant donné l'importance que le Mémoire britannique attache à cette partie de sa démonstration et les conséquences pratiques qu'il essaie d'en tirer en ce qui concerne le fardeau de la preuve, le Gouvernement norvégien ne se contentera pas de cette réfutation *a priori*.

Il se placera dans l'hypothèse où la règle de la laisse de basse mer existerait en vertu du droit coutumier. S'il en était ainsi (ce qui

est formellement contesté), serait-il exact d'attribuer à cette règle le caractère que lui donne le Gouvernement du Royaume-Uni ?

310. Pour répondre à la question, il convient de se représenter clairement la conception qui s'affirme dans le Mémoire britannique et les effets qui en découleraient.

La règle de la laisse de basse mer constituerait un « principe » au sens juridique du mot, ce qui signifie qu'elle serait applicable à toutes les côtes, quelle qu'en fût la configuration, sous la seule réserve de certains cas, limitativement énumérés et strictement définis. Une dérogation ne serait admise dans un cas déterminé que si l'on pouvait établir que la situation concrète devant laquelle on se trouve correspond à l'une de ces « exceptions ». La preuve de l'existence d'une règle de droit consacrant l'« exception » et en fixant les limites incomberait à l'État côtier. Faute de pouvoir administrer cette preuve, celui-ci se verrait obligé d'appliquer le « principe », même si cette application entraînait des résultats pratiquement inadmissibles, soit pour lui-même, soit pour les navigateurs étrangers.

Un exemple précisera la portée de la thèse. Parmi les « exceptions » que le Mémoire britannique reconnaît, figure le cas des « baies ». Les Parties étant d'accord sur ce point, la Norvège n'a plus à démontrer que le « principe » cesse d'être applicable lorsqu'on est en présence d'une « baie ». Mais qu'est-ce qu'une « baie » ? Ce n'est pas une échancrure quelconque de la côte, dit le Mémoire britannique, c'est une échancrure présentant certains caractères, *définis par le droit international* (par. 89-94).

Si la Norvège prétend que certaines échancrures ou indentations de sa côte ne sont pas soumises au « principe », elle aura donc à prouver que ces échancrures ou indentations constituent des « baies » d'après le droit international, et il lui appartiendra de justifier la définition juridique de la « baie » sur laquelle elle fonde sa prétention. Or, il y a peu de chance qu'elle réussisse à faire cette démonstration à suffisance de droit, pour l'excellente raison qu'on n'est jamais parvenu à établir l'existence d'une règle coutumière définissant la notion de « baie » (*infra*, par. 331-335). Le doute jouant contre elle, la Norvège ne pourrait échapper à l'étreinte du « principe » que dans la mesure où le Royaume-Uni serait d'accord pour l'y soustraire.

Le droit international consacre-t-il vraiment ce système ?

Les « exceptions » et les travaux de la Conférence de codification de 1930

311. Le Mémoire britannique invoque à l'appui de sa thèse certains « projets de conventions » adoptés par des sociétés savantes, ainsi que les travaux préparatoires et le rapport de la 2^{me} Sous-Commission de la Conférence de codification de 1930 (par. 63).

Il constate que tous ces projets posent la règle de la laisse de basse mer le long des côtes comme règle fondamentale (« primary rule »).

On peut, jusqu'à un certain point, souscrire à cette opinion. Dans les projets dont il s'agit, la règle de la laisse de basse mer apparaît, sans aucun doute, comme la règle générale, comme celle qui doit recevoir l'application la plus large.

Cette attitude s'explique d'ailleurs aisément si l'on tient compte des conditions dans lesquelles ces projets ont été élaborés et de la tendance générale dont ils s'inspiraient. Il s'agissait moins pour eux de constater l'état du droit existant que d'orienter son évolution, et, depuis 1926, de contribuer à l'effort quasi législatif qui devait aboutir à la Conférence de codification de 1930. On y trouve, dans des proportions variables et souvent indéterminées, un mélange de *lex lata* et de *lex ferenda*. Or, de *lege ferenda*, leur préoccupation était de soumettre les droits de l'État riverain à des règles aussi uniformes que possible. Cherchant à faire prévaloir une mesure commune pour l'étendue de la mer territoriale, ils devaient naturellement préconiser une réglementation rigide du tracé des lignes de base, les deux aspects du problème étant étroitement solidaires. Et pour que la règle des trois milles, alors à son apogée, eût effectivement l'action restrictive qu'on lui demandait, il fallait qu'en l'appliquant on prit autant que possible comme point de départ la ligne physique de la côte. Le tracé de la laisse de basse mer en suivant les sinuosités du rivage apparaissait ainsi comme le plus souhaitable, et il n'est pas étonnant que les projets auxquels le Mémoire britannique fait allusion l'aient considéré comme la règle générale.

312. Est-ce à dire que ces projets confirment entièrement le système du Mémoire britannique et en acceptent toutes les conséquences ? Pour leur donner pareille interprétation, il faudrait en apporter une preuve positive. Or, s'ils admettent que l'étendue de la mer territoriale se compte à partir de la laisse de basse mer ; s'ils prévoient d'autre part certains cas régis par des règles spéciales, ils s'abstiennent le plus souvent d'affirmer — ce qui est capital dans le système du Mémoire britannique — que ces cas particuliers constituent des *exceptions limitativement énumérées et définies*. Faut-il les considérer comme telles ou n'y voir que certains exemples de situations anormales échappant à l'application de la règle principale ? En d'autres termes, l'énumération du texte est-elle limitative ou simplement exemplative ? Cette question cruciale n'est pas tranchée dans la plupart des projets.

On constate cependant que, pour plusieurs d'entre eux, il serait difficile de considérer les cas particuliers qu'ils mentionnent comme épuisant la série des « exceptions ». C'est ainsi, par exemple, que le projet de l'Institut de droit international de 1894 ne mentionne que les « baies » ; celui de l'American Institute que les « bays », « islands and keys » et les « archipelagos » ; celui de

l'International Law Association de 1926 que les « islands », « bays and gulfs ». Les auteurs de ces projets ont-ils eu vraiment l'intention de considérer les cas ainsi énumérés (et dont ils s'abstenaient bien souvent d'ailleurs de donner une définition précise), comme étant les seules « exceptions » à la règle générale ? Il paraît difficile de le soutenir, faute d'une déclaration formelle de leur part.

313. Il est vrai qu'une telle précision apparaît, semble-t-il, dans le rapport de la 2^{me} Sous-Commission de la Conférence de codification de 1930 — rapport que cite le Mémoire britannique et sur lequel il s'appuie particulièrement (par. 68). Il y est dit : « Sous réserve des dispositions concernant les baies et les îles, l'étendue de la mer territoriale se compte à partir de la laisse de basse mer, le long de toutes les côtes », ce qui paraît bien signifier, en effet, que la laisse de basse mer doit être suivie partout, sauf dans deux cas : celui des baies et celui des îles.

Mais quelle valeur peut-on accorder à pareil moyen de preuve ? Que le rapport de la 2^{me} Sous-Commission ne puisse pas être invoqué comme témoignage du droit coutumier, la démonstration en a été faite (*supra*, par. 276-281) et il est inutile d'y revenir. Or, si la *substance* de ce rapport ne peut être opposée au Gouvernement norvégien, comment pourrait-on lui opposer la *forme* qui lui a été donnée ?

Quand il s'agit d'un traité régulièrement signé et ratifié, l'interprétation littérale de ses dispositions est pleinement justifiée, car la volonté concordante des parties, qui détermine le régime juridique auquel elles sont soumises, s'est exprimée dans des termes dont on peut présumer qu'ils ont été soigneusement pesés. C'est à travers l'expression donnée à leurs engagements réciproques qu'on peut saisir le plus sûrement leurs véritables intentions — quitte d'ailleurs à recourir ensuite à d'autres modes d'interprétation pour combler les lacunes ou redresser les erreurs que cette interprétation littérale peut laisser subsister.

En revanche, quand il s'agit, non d'une convention, mais de documents comme ceux dont il est fait état (rapport d'un sous-comité, voire résolution adoptée par une association scientifique), la forme verbale n'a plus la même valeur probante. L'approbation qu'elle a reçue par un vote collectif est loin d'être toujours le fruit d'un examen attentif et pénétrant. Dans bien des cas ce serait trahir la vérité que de lui accorder le même crédit.

Les paroles suivantes, prononcées à la 15^{me} séance plénière de la Deuxième Commission de la Conférence de codification de 1930 par le délégué des États-Unis, M. Miller, confirment cette observation :

« On a dit que nous avons codifié certains articles ; il ne me semble pas que cela soit exact. Il est vrai que nous sommes arrivés à un accord général sur les principes de certains projets de conventions élaborés par la sous-commission. Mais nous n'avons jamais

examiné les textes en détail, et je crois que nous ne pourrons jamais avoir l'occasion de le faire. Dans de pareils textes, en effet, chaque mot est de la plus grande importance pour chaque pays signataire. Le tour d'une phrase peut amener des différences considérables. » (*Actes, Séances des commissions, III, p. 159.*)

La réserve de M. Miller concernait les articles élaborés par la 1^{re} Sous-Commission. Elle s'applique *a fortiori* au rapport de la seconde, qui n'a même pas été approuvé, on s'en souvient, par la Commission plénière.

314. Il est d'ailleurs manifeste que la rédaction de ce rapport est juridiquement défectueuse.

Pris à la lettre, le passage reproduit ci-dessus signifierait que la règle de la laisse de basse mer ne souffre que deux exceptions : celle des baies et celle des îles. Or, la suite du rapport montre qu'il y en a d'autres et que le « principe » n'est applicable ni aux ports, ni aux rades, ni aux estuaires, ni aux côtes prises dans les glaces. Raison de plus pour ne pas attacher à la présentation formelle des idées qui s'y expriment une valeur dont elle serait en tout cas dépourvue.

315. Bien que la question des lignes de base n'ait pas été discutée en séance plénière de la Deuxième Commission, certaines déclarations qui y ont été faites permettent d'affirmer que la thèse soutenue dans le Mémoire britannique aurait été difficilement acceptée par certaines délégations qui, sans être hostiles à la règle de la laisse de basse mer, se seraient refusées cependant à n'y apporter d'autres dérogations que celles qui sont énumérées et définies dans ledit Mémoire.

C'est ainsi qu'on peut relever, dans le procès-verbal de la 15^{me} séance, les paroles suivantes prononcées par le délégué américain, M. Miller :

« Divers aspects de la question des baies ont défilé devant nous, et, bien qu'il y ait eu une tentative d'arriver à une notion scientifique et complète, nous devons néanmoins reconnaître qu'il y a des échancrures de la côte qui appellent un traitement spécial sans qu'on puisse cependant les appeler baies au sens technique du terme. » (Italiques par nous.) (*Actes, Séances des commissions, III, p. 147.*)

La délégation américaine n'acceptait donc pas que le « principe » fût applicable à toutes les échancrures de la côte qui, d'après la thèse du Royaume-Uni, ne constituent point des baies. Elle s'inclinait devant cette vérité élémentaire que, si certaines côtes se prêtent à l'application du soi-disant « principe », il y en a d'autres qui ne s'y prêtent pas ; et elle pensait que le droit international ne peut pas imposer l'application du « principe » à des côtes de ce genre, même si certains aspects de leur configuration ne correspondent pas à des définitions conventionnelles.

316. C'est en somme la distinction que lord Salisbury exprimait le 6 mai 1895, quand il disait :

« As long as the coast is open there is no doubt that the three miles is the limit of territorial waters, but *when the coast is folded and doubled* there comes in a different set of traditions which belong to diplomatic law ; and I may say that it is an unsettled question in international law how far the territorial waters extend. *Where the coast is not straight but makes an angle, there the limit of the territorial waters is not so fixed.* » (Italiques par nous.) (Hansard, *Parl. Deb.*, 4th Series, Vol. XXIII, col. 494.)

Lord Salisbury ne croyait donc pas qu'il existât un « principe » applicable tout le long de la côte, quelle que soit la structure de celle-ci, et qui ne cesserait d'être obligatoire que dans certains cas exceptionnels, strictement délimités ; il croyait que deux hypothèses sont à considérer : celle d'une côte droite et celle d'une côte anguleuse, au dessin capricieux ; et il estimait qu'à chacune de ces hypothèses devrait correspondre un traitement différent.

Aurait-il hésité à ranger les côtes norvégiennes dans la seconde catégorie ? Il serait difficile de trouver un exemple plus frappant de côte « *folded and doubled* ».

Le fardeau de la preuve incombe au Gouvernement du Royaume-Uni en sa qualité de demandeur

317. Le système exposé dans le Mémoire britannique est donc sans fondement. En le soutenant, le Gouvernement du Royaume-Uni cherche manifestement à se décharger en partie du fardeau de la preuve, pour en faire retomber le poids sur son adversaire.

Quelque artificielle et fragile que soit l'argumentation développée à cette fin, elle risque d'obscurcir les véritables données du problème. Aussi le Gouvernement norvégien croit-il opportun de les rappeler.

318. C'est un principe bien établi que, dans un procès, le fardeau de la preuve incombe au demandeur : *actori incumbit probatio*. Or, qui est demandeur en l'espèce ? Incontestablement, le Gouvernement britannique.

Il ne s'agit pas de lui attribuer cette qualité en raison de la procédure qui a été suivie pour saisir la Cour. Si l'affaire avait été introduite par la notification d'un compromis, au lieu de l'être par une requête unilatérale, la situation n'en serait aucunement modifiée. La position respective des Parties est déterminée non par la forme extérieure de l'action, mais par les caractères intrinsèques du litige.

Comment celui-ci se présente-t-il ? Le Gouvernement norvégien ayant déterminé par le décret royal du 12 juillet 1935 les limites de la zone de pêche en face d'une partie de ses côtes, le Gouvernement du Royaume-Uni prétend que cette mesure est contraire au droit international.

Lorsque la question de la validité internationale d'un acte de souveraineté (loi, décret, jugement, mesure administrative, etc.) est soulevée, ce n'est pas l'État dont cet acte émane qui est le demandeur, mais celui qui en conteste la validité. Le premier n'a pas, en principe, à faire la preuve que le droit international l'autorise à agir comme il l'a fait. Il ne demande rien. Son adversaire, au contraire, attaque la mesure litigieuse comme étant illicite. Il lui appartient d'établir le fondement du reproche qu'il lui adresse. C'est lui qui est l'*actor*; c'est à lui qu'incombe la *probatio*.

La jurisprudence a souvent proclamé que les limitations de la souveraineté ne se présument pas. La Cour permanente de Justice internationale l'a fait notamment dans son arrêt n° 10 (*Affaire du « Lotus »*, Série A, p. 18).

Elle a toujours admis, partant du même principe, que les engagements limitant l'exercice de cette souveraineté devaient, en cas de doute, s'interpréter restrictivement (voir notamment ses avis consultatifs, Série A/B, nos 42 et 43).

319. La qualité de demandeur appartient donc au Gouvernement britannique en raison de la position qu'il occupe dans le litige; et le principe *actori incumbit probatio* permet d'affirmer *prima facie* que l'administration de la preuve est à sa charge.

Cette conclusion se trouve corroborée par l'examen de la matière sur laquelle porte le différend.

Cette conclusion est confirmée par le caractère des règles du droit international relatives à l'étendue du domaine maritime des États

320. Comme le Gouvernement norvégien croit l'avoir démontré (*supra*, par. 185-186), le droit international de la mer est fondé sur un compromis, où le principe de la liberté de la haute mer et celui du domaine maritime de l'État côtier se font équilibre.

Le Mémoire britannique contient à cet égard des affirmations qui ne correspondent aucunement à la réalité. Il avance « that the primary rule of maritime law is that the seas are free » (par. 65). Et la portée qu'il attribue à cette notion est précisée au paragraphe 66, où on lit :

« It follows that there is a presumption of law that waters of the sea are free, and that any claim to sovereignty over a given area of sea has to be justified as an exception recognized by international law. One such recognized exception is the belt of the territorial sea. »

Ainsi, toute revendication de souveraineté sur une partie quelconque de la mer constituerait une « exception » au « principe » de la liberté des mers. Par « liberté des mers », le Mémoire britannique ne vise donc pas la liberté de la navigation, mais le caractère de *res communis* (ou de *res nullius*) de l'océan. Il affirme qu'en

principe la mer échappe à toute souveraineté particulière, et il voit dans la reconnaissance de la mer territoriale une « exception » à ce « principe ».

Dans le système que le Mémoire britannique nous propose, le jeu des « exceptions » ne concerne donc pas seulement le tracé des lignes de base. Il va plus loin. Les exceptions concernant le tracé des lignes de base (baies, îles, etc.) se greffent elles-mêmes sur une première exception au principe fondamental de la liberté de la mer.

Cette construction a le défaut de reposer sur une erreur initiale. La souveraineté de l'État sur les eaux adjacentes n'est pas une « exception » au principe de la liberté des mers. Elle constitue elle-même un principe, en face du principe de la liberté de la « haute mer ». Ces deux principes sont juridiquement égaux. C'est leur conciliation (et non la subordination de l'un à l'autre) qui donne la clef du droit international moderne de la mer.

321. En présentant le domaine maritime de l'État comme une « exception » au « principe » de la liberté des mers, le Mémoire britannique ne méconnaît pas seulement le sens du compromis qui a mis fin à la controverse du *mare liberum* et du *mare clausum* ; il perd de vue que ce compromis représente historiquement non un empiètement du domaine de l'État sur la mer libre, mais au contraire un refoulement des limites de ce domaine au profit de la haute mer. Ce n'est pas l'État qui s'est approprié une partie de la haute mer ; c'est la haute mer qui s'est étendue en absorbant des espaces jusque-là soumis à l'autorité de l'État.

322. Dans l'article qu'a publié le *British Year Book* de 1923-1924 sous le titre « Whose is the Bed of the Sea ? » sir Cecil Hurst fait l'observation suivante :

« ... the ownership of the bed of the sea within the three-mile limit is the survival of more extensive claims to the ownership and sovereignty of the bed of the sea. The claims have become restricted by the silent abandonment of the more extended claims. Consequently, where effective occupation has been long maintained of portions of the bed of the sea outside the three-mile limit, those claims are valid and subsisting claims, entitled to recognition by other States » (p. 43).

Le raisonnement appliqué par sir Cecil à l'occupation du lit de la mer est également valable pour les limites du domaine maritime de l'État. Ce domaine, tel qu'il apparaît aujourd'hui, « is the survival of more extensive claims... The claims have become restricted by the silent abandonment of more extended claims. » Qu'il s'agisse du lit de la mer ou des eaux qui le recouvrent, le phénomène historique qui s'est produit se caractérise par une *contraction* du domaine de l'État côtier.

323. L'existence du domaine maritime de l'État n'est pas contestée et l'on ne conteste pas davantage que celui-ci y exerce sa souveraineté. La Conférence de codification de 1930 a reconnu que la mer territoriale fait partie du territoire de l'État. (*Supra*, par. 273.)

Le principe de la souveraineté de l'État sur les eaux adjacentes étant établi, les règles du droit international apparaissent comme des limitations de cette souveraineté.

324. Le Mémoire britannique prétend (par. 120) que :

« The question before the Court is what limitations on the right of fishing Norway is justified under international law in requiring the United Kingdom and other States to respect. »

C'est renverser la position de la question. Il ne s'agit pas de savoir quelle limitation la Norvège peut apporter au droit de pêche des autres États, ce qui impliquerait que ceux-ci ont en principe le droit de pêcher partout. Il s'agit de savoir jusqu'où le Royaume-Uni peut revendiquer pour ses chalutiers le droit de pêcher en face des côtes de la Norvège. Ce n'est pas la Norvège qui demande une extension de son domaine traditionnel au détriment des chalutiers britanniques ; ce sont les chalutiers britanniques qui ont fait un jour leur apparition dans des eaux où la Norvège avait exercé paisiblement jusque-là sa souveraineté et c'est le Royaume-Uni qui conteste à la Norvège cette souveraineté au nom de la liberté de la haute mer. Il lui appartient de démontrer que les eaux où elle revendique pour ses chalutiers le droit de pêcher constituent une partie de la haute mer et non une partie du domaine norvégien.

325. Le Gouvernement norvégien se plaint d'ailleurs à constater qu'en d'autres endroits, le Mémoire britannique exprime une vue plus exacte de la réalité.

Au paragraphe 60, la position du débat est parfaitement caractérisée :

« The Government of the United Kingdom ... disputes that the base lines laid down by the Royal Decree of 1935 have been drawn in accordance with the applicable principles of international law. »

Le Gouvernement du Royaume-Uni soutenant que les lignes de base du décret de 1935 sont en désaccord avec les principes du droit international, il est clair qu'il lui appartient de faire la preuve de cette prétention et, par conséquent, d'établir l'existence des principes de droit international qui auraient été violés.

Au paragraphe 61, où sont résumées les thèses principales du Gouvernement britannique « in regard to the legality of the base-lines contained in the Royal Decree of 1935 », le Mémoire britannique déclare a) que l'État côtier n'a pas le droit de choisir arbitrairement ses lignes de base, qu'il ne peut le faire que « *within the limits imposed by international law* » (italiques par nous).

Il annonce *b)* que « the applicable rules of international law which *restrict* a State's determination of its base-lines » (italiques par nous) seront exposées aux paragraphes 68 à 122.

Or, les règles exposées aux paragraphes en question comprennent non seulement la règle fondamentale de la laisse de basse mer, considérée par le Gouvernement britannique comme ayant en la matière la valeur d'un « principe » (par. 68 et 69), mais aussi les règles applicables aux « exceptions » dérogeant à ce principe : baies (par. 70-95) ; îles, rochers et bancs (par. 96-109) ; détroits (par. 110-112) ; groupes d'îles (par. 113-121).

Il affirme enfin *c)* que les lignes de base du décret de 1935 « *do not conform to the above-mentioned rules and are therefore illegal and invalid under general international law* » (italiques par nous).

326. Il résulte de ces citations que le Gouvernement britannique est d'accord avec le Gouvernement norvégien sur la position du débat et sur le caractère des règles de droit international applicables à l'étendue du domaine maritime de l'État.

Il reconnaît que le débat prend sa source dans la contestation, élevée par lui, de la légalité internationale des lignes de base tracées par le décret norvégien de 1935.

Il reconnaît que les règles de droit international régissant l'étendue de la mer territoriale, y compris celles qui s'appliquent aux baies, aux îles, rochers et bancs, aux détroits et aux groupes d'îles, sont des règles dont l'objet est de « limiter », de « restreindre » les droits de l'État côtier.

Le Gouvernement norvégien se demande pourquoi le Mémoire britannique s'écarte, en certains endroits, de cette conception ; pourquoi il affirme (par. 65) « that any claim to sovereignty over a given area of sea has to be justified as an exception recognized by international law » ; pourquoi il prétend (par. 120) que « the question before the Court is what limitations on the right of fishing Norway is justified under international law in requiring the United Kingdom and other States to respect » ; pourquoi enfin, lorsqu'il s'agit du régime des groupes d'îles (archipels), il voudrait imposer à la Norvège la charge de prouver l'existence d'une règle de droit international l'autorisant à traiter ce groupe comme un ensemble au lieu d'appliquer à chaque élément qui le compose le régime des îles isolées (par. 113-121).

Il ne peut s'empêcher de voir une contradiction entre ces attitudes et la conception générale rappelée ci-dessus.

Conclusion en ce qui concerne l'administration de la preuve

327. En conclusion, l'administration de la preuve incombe incontestablement dans le présent litige au Gouvernement du Royaume-Uni :

- a) parce que, contestant la validité internationale du décret norvégien de 1935, c'est lui qui est demandeur dans le procès et que l'adage *actori incumbit probatio* doit recevoir en l'espèce son application ;
- b) parce que les règles de droit international relatives à l'étendue du domaine maritime de l'État apparaissent, juridiquement et historiquement, comme des *restrictions* à la souveraineté de l'État et non comme le fondement de cette souveraineté.

Ces conclusions ne valent pas seulement, comme le Mémoire britannique semble parfois l'admettre, pour la règle fondamentale relative au tracé des lignes de base, mais aussi pour les règles spéciales applicables aux baies, aux îles, rochers et bancs, aux détroits et aux groupes d'îles, que le Mémoire britannique présente à tort comme des « exceptions » (dans le sens juridique du mot) à cette règle fondamentale.

Section III. *Les baies (Mémoire britannique, paragraphes 70-95)*

Position du problème d'après le Mémoire britannique

328. La première exception à ce que le Mémoire du Gouvernement britannique appelle le « principe » applicable au tracé de la ligne de base, concerne les baies.

Il est évident que le tracé de la ligne de base ne peut se faire le long d'une côte tourmentée de la même façon que devant une côte rectiligne ou dont les sinuosités ne sont que peu accentuées.

Lorsque les eaux sont intimement liées au domaine terrestre de l'État, soit parce qu'elles y pénètrent profondément, soit pour toute autre cause (*infra*, par. 332), il est naturel de les soumettre plus largement et plus complètement à son pouvoir qu'à si elles bordaient un rivage ouvert sur le large.

329. Ceux qui affirment, comme le Gouvernement britannique, l'existence d'un « principe » en vertu duquel la ligne de base devrait suivre partout les sinuosités de la côte, sont amenés à donner à cette distinction un caractère rigoureux, puisqu'elle devient à leurs yeux le fondement d'une « exception » et qu'elle en détermine les limites. Pour faire échapper certaines échancrures à l'application du « principe », il n'y a d'autre ressource que de considérer leur cas comme « exceptionnel » et, par conséquent, de définir strictement les conditions qui le caractérisent.

330. Ces conditions sont d'abord qu'il s'agisse d'une « baie » et ensuite que cette baie n'ait qu'une largeur limitée (Mémoire britannique, par. 70).

Définition des baies

331. Il faut d'abord qu'il s'agisse d'une baie. Ce ne sont pas toutes les incurvations de la côte, mais seulement certaines d'entre

elles — celles qui peuvent être qualifiées de « baies » — qui bénéficient d'un régime d'exception.

Une première difficulté surgit : comment définir la notion de « baie » ?

Le Mémoire britannique, qui consacre à cette question ses paragraphes 89 à 94, ne conteste ni les doutes qu'elle soulève, ni l'impossibilité d'y donner une réponse précise sans recourir à des formules plus ou moins arbitraires, qui ne pourraient tirer leur force que d'une convention ou d'une coutume.

Géographiquement, le mot « baie » n'a pas un sens précis permettant de distinguer des autres les échancrures de la côte qu'il désigne.

« L'expression de « baies » s'applique en géographie à des espaces maritimes d'étendues très différentes. Dans la terminologie française le mot baie semble toutefois plutôt réservé à des espaces restreints et le mot golfe désigne des étendues plus considérables. Dans la terminologie anglaise et américaine au contraire le mot baie (bay) est couramment employé pour désigner d'énormes espaces.... » (*Gidel*, III, p. 533.) « There is as yet no established rule by which to determine what bodies of water have the character of a bay », écrit l'expert américain M. S. Boggs (*Delimitation of the Territorial Sea—American Journal of International Law*, July 1930, p. 549).

332. Lorsque la Cour permanente d'Arbitrage eut à juger en 1910 le différend anglo-américain relatif aux pêcheries de l'Atlantique Nord et qu'elle fut amenée à préciser le sens du mot « baie », la seule définition qu'elle put trouver est la suivante : « une échancrure de la côte comportant une configuration d'un caractère particulier, aisée à déterminer dans chaque cas, mais difficile à décrire en général ». Et la Cour ajouta qu'il fallait tenir compte « de toutes les circonstances individuelles qui doivent être appréciées pour chacune des différentes baies ; du rapport entre sa largeur et la profondeur de sa pénétration dans les terres ; de la possibilité et de la nécessité de la défendre pour l'État dans le territoire duquel elle pénètre ; de la valeur spéciale qu'elle a pour l'industrie des habitants de ses rivages ; de la distance qui la sépare des grandes voies internationales en haute mer et d'autres circonstances impossibles à énumérer en général ». (Sentence du 7 septembre 1910.)

333. Dans sa réponse au questionnaire du Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930, la Grande-Bretagne avait proposé la définition suivante :

« A bay for this purpose is something more pronounced than a mere curvature of the coast. There must be a distinct and well-defined inlet, moderate in size and long in proportion to its width. » (Mémoire britannique, par. 92.)

Elle reprend aujourd'hui cette définition, en insistant particulièrement sur le rapport qui doit exister, d'après elle, entre la

largeur de l'entrée de la baie et la longueur de sa pénétration dans les terres :

« ... a bay in international law is an indentation which makes an appreciable penetration into the land in proportion to the width of its mouth » (par. 89).

« There can be no real doubt, it is contended, concerning the general sense in which the word "bay" is used in international law. It denotes a well-marked indentation whose penetration inland is in such proportion to the width of its mouth as to constitute the indentation more than a mere curvature of the coast. » (Par. 94.)

334. En affirmant que cette définition ne soulève aucun doute sérieux, le Mémoire britannique avance une opinion que le Gouvernement norvégien ne peut partager. La proportion entre la largeur d'ouverture et la profondeur de pénétration de la baie constitue sans doute *un* des facteurs à considérer. En l'isolant, en lui attribuant une valeur décisive, le Gouvernement britannique donne à sa définition une portée restrictive, dont il serait impossible de trouver la justification dans la pratique des États et dans la jurisprudence internationale.

Cette définition est très différente de celle que la Cour permanente d'Arbitrage a adoptée en 1910. Le rapport entre la largeur de la baie et la profondeur de sa pénétration dans les terres figure bien parmi les critères que la Cour mentionne ; ce n'est toutefois qu'une des « circonstances individuelles qui doivent être appréciées pour chacune des différentes baies », — circonstances qu'on ne peut énumérer dans une formule générale, dit la Cour, mais parmi lesquelles elle mentionne — on vient de le voir — les nécessités de la défense et les intérêts économiques des populations côtières, c'est-à-dire des éléments qui, en eux-mêmes, dépassent les limites de l'ordre géographique.

En 1927, dans l'affaire *Ocean Industries, Inc., v. Green et al.*, la Cour suprême de Californie a reconnu la territorialité de la baie de Monterey :

« The Bay of Monterey », a-t-elle dit, « ... is a body of water having headlands approximately 18 miles apart, with receding shores, giving a total width of 22 miles inside the headlands, with a total depth of approximately 9 miles. It thus satisfies the definition of a "bay" given by the lexicographers as a body of water around which the land forms a curve ; or a recess or inlet between capes or headlands. Webster, Title "Bay". » (Manley O. Hudson, *Cases and Other Materials on International Law*, p. 447.)

La Cour s'est donc contentée d'appliquer la définition très générale des géographes, sans exiger un rapport entre la largeur de la baie et sa profondeur de pénétration dans les terres.

335. La définition proposée par le Gouvernement du Royaume-Uni appelle donc les plus sérieuses réserves.

Il est clair, d'autre part, qu'elle est loin de suffire si on adopte le point de vue britannique, c'est-à-dire si on prétend considérer le cas des baies comme une « exception » au sens juridique du terme. Elle est beaucoup trop vague pour cela.

Il faudrait — le Mémoire britannique le reconnaît — trouver une formule géométrique, pour exprimer d'une manière précise le rapport devant exister entre la largeur de la baie et la profondeur de sa pénétration dans les terres.

A la Conférence de codification de 1930, la 2^{me} Sous-Commission s'est efforcée de le faire. On ne peut lui reprocher d'avoir ménagé ses efforts pour atteindre le résultat souhaité. On ne peut davantage prétendre que les suggestions lui ont fait défaut. Les délégations britannique, allemande, américaine, française, lettone lui en ont soumis. Les experts ont mis à son service leur ingéniosité. Elle n'a pas réussi. Aucune des formules proposées n'a été acceptée. Deux d'entre elles — celle des États-Unis et celle de la France — ont été annexées à son rapport, mais à titre indicatif seulement.

Comment prétendre, dans ces conditions, qu'une de ces formules aurait pris la consistance d'une règle de droit international et serait opposable à la Norvège? C'est cependant ce que fait le Gouvernement britannique, puisqu'il demande à la Cour d'appliquer, en cas de doute, dans le présent litige, la formule suggérée en 1930 par la délégation américaine (Mémoire britannique, par. 94 et 95 e). Il est superflu, semble-t-il, d'insister sur l'absence totale de fondement d'une pareille demande. Elle mérite cependant d'être relevée comme un témoignage de la singulière conception dont le Mémoire britannique s'inspire en ce qui concerne la formation du droit coutumier et le fardeau de la preuve en pareille matière.

Les arguments invoqués par le Gouvernement britannique en faveur de la règle des 10 milles n'ont aucunement la valeur démonstrative qu'il leur prête

336. Si l'on considère le cas des baies comme une « exception » au « principe » régissant le tracé des lignes de base, il faut, dans chaque cas où l'exception est invoquée, prouver qu'on se trouve en présence d'une baie. Mais il faut établir, en outre, que cette baie n'est pas trop large. Une incurvation qui mériterait d'être considérée comme une baie, mais dont les dimensions seraient excessives, se verrait refuser le bénéfice de l'exception (Mémoire britannique, par. 70).

Or, si la définition de la baie n'est possible qu'à condition de lui donner une extrême souplesse — dont les partisans de la thèse britannique ne peuvent se contenter — il n'est guère plus facile de déterminer la limite de ses dimensions. Ici encore, toute formule précise comporterait nécessairement une part d'arbitraire et ne pourrait s'imposer, comme règle obligatoire, que par l'effet d'une convention ou d'une « pratique générale reconnue comme étant le droit ».

De conventions liant la Norvège, il n'en existe point, le Gouvernement norvégien s'étant toujours refusé à signer de tels accords ou à y adhérer. Il ne pourrait donc s'agir en toute hypothèse que d'une règle coutumière. Et, dès l'abord, l'objection se dresse qu'à supposer l'existence d'une règle de ce genre, elle ne pourrait en tout cas être opposable à la Norvège, étant donné l'attitude constante et non équivoque de cette dernière. Une règle coutumière ne peut, en effet, contraindre un État qui a manifesté dans de telles conditions son refus de l'accepter (*supra*, par. 256 à 260).

337. Mais cette règle coutumière existe-t-elle ? Et quelle est-elle ?

Le Mémoire britannique mentionne, dans son paragraphe 70, la règle d'après laquelle la ligne de base devrait être tracée à l'endroit le plus proche de l'ouverture où la largeur de la baie ne dépasse pas dix milles marins.

Toutefois, il semble résulter des alinéas 87, 88 et 95 b) de son Mémoire que le Gouvernement britannique envisage la possibilité d'admettre une distance de douze milles ; d'où un certain flottement dans la thèse qu'il soutient. La règle des dix milles y apparaît au premier plan. C'est sur elle qu'il concentre son argumentation. Mais la considère-t-il vraiment comme une exigence du droit international ? On peut en douter, puisqu'il laisse entrevoir, subsidiairement, qu'elle pourrait bien céder la place à une autre règle : celle des douze milles.

338. A l'appui de cette dernière formule, le Mémoire britannique fait allusion (par. 87) à de récentes proclamations de la Yougoslavie et de l'Arabie saoudite. Le décret de l'Arabie saoudite ainsi visé est reproduit à l'annexe 63 du présent Contre-Mémoire. On y voit que l'article 6 contient la disposition suivante :

« The following are established as the base-lines from which the coastal sea of Saudi Arabia is measured :

(a)

(b) Where a bay confronts the open sea, lines drawn from headland to headland across the mouth of the bay. »

La ligne de base est donc tracée à l'embouchure de la baie d'un promontoire à l'autre, sans qu'une limite soit prévue en ce qui concerne la distance qui les sépare.

339. Le Mémoire britannique constate qu'à la fin du XIX^{me} siècle aucune règle précise concernant le maximum de largeur des baies n'était unanimement acceptée, mais que, dans la pratique, on cherchait, de plus en plus, à en établir une, et il cite, comme point de départ de cette tendance, la Convention anglo-française de 1839, dans laquelle apparaît, sous sa première forme, la règle des dix milles (par. 70 et 71).

Ainsi comprise, la règle ne s'appliquait qu'aux baies « dont l'ouverture n'excède pas dix milles ». Plus tard, on l'élargira en l'appliquant à toutes les baies, quelle que soit la largeur de leur ouverture. Elle signifiera alors que le tracé de la ligne de base se fait à l'endroit le plus proche de l'ouverture où la distance entre les côtes n'excède pas dix milles. C'est sous cette forme nouvelle qu'elle figurera dans la Convention anglo-française de 1867 (non ratifiée), ainsi que dans la Convention de 1882 sur la protection de la pêche dans la mer du Nord, et qu'elle sera reproduite dans certains accords subséquents.

340. La présence de la règle des dix milles dans ces divers traités signifie-t-elle que le droit international général l'a adoptée ? Il serait difficile de le soutenir ; et le Mémoire britannique se garde d'ailleurs de le faire. Tout en constatant la tendance des États à faire usage de cette formule dans leurs accords, il reconnaît que, dans la pratique comme dans la doctrine, on ne pouvait déceler, à la fin du XIX^{me} siècle, aucune règle précise, qui fût unanimement et définitivement acceptée.

Lors des négociations qui précédèrent la signature de la Convention anglo-américaine du 15 février 1888 (Convention Bayard-Chamberlain, non ratifiée par suite de l'opposition du Sénat américain), le Gouvernement britannique avait de fortes objections à la règle des dix milles dont on demandait l'insertion du côté américain. Et, comme les États-Unis invoquaient le Traité de 1839 et d'autres accords similaires où cette règle figurait, il leur fut répondu que, dans ces conventions, les lignes de démarcation avaient été choisies en raison d'une configuration spéciale de la côte et non « par référence au droit international ». (*Gidel*, III, p. 553.)

341. Quant à la Convention de La Haye de 1882 sur la protection de la pêche dans la mer du Nord, qui est généralement invoquée par les partisans de la règle des dix milles comme un témoignage particulièrement significatif, sir Cecil Hurst a démontré qu'elle établissait une règle spéciale applicable à la mer du Nord entre parties contractantes, et ne devait pas être interprétée comme l'application d'une règle générale de droit international. (*The Territoriality of Bays*, *British Year Book of International Law*, 1922-23, pp. 51-52.)

Dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord (1910), le Gouvernement britannique s'est même prévalu de la conclusion de ces traités particuliers pour établir l'inexistence d'une règle générale des dix milles :

« These conventions fix by agreement a particular limit of 10 miles on the coasts to which they refer, but it is important to observe that such special conventions are inconsistent with the contention that any limitation as to the width of bays such as is now contended for, forms part of general international law. » (*Case of Great Britain*, p. 115, annexe 64.)

342. Le Gouvernement norvégien a déjà eu l'occasion de rappeler que l'insertion de la règle des dix milles dans la Convention de La Haye de 1882 a été une des raisons qui ont empêché la Norvège de signer cette convention et, plus tard, d'y adhérer. (*Supra*, par. 67-68.)

Attitude adoptée à l'égard de ce problème par le Royaume-Uni dans une série de cas d'espèce antérieurs à l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord (1910)

343. Les preuves ne manquent d'ailleurs pas pour établir que la Grande-Bretagne, à l'époque où elle signait ces conventions, restait dans l'ensemble fidèle à la « headland theory » et affirmait que l'État riverain a le droit de tracer, dans les baies, la ligne de base entre les deux promontoires qui marquent les points extrêmes de leur ouverture, sans qu'une limite précise vienne restreindre l'exercice de ce droit.

Le 6 octobre 1838, dans des instructions envoyées au ministre de Grande-Bretagne à Washington, au sujet des discussions relatives au droit de pêche dans la baie de Fundy, lord Palmerston, ministre des Affaires étrangères, écrivait :

« You will observe that the points which His Majesty's Government have to enforce are :

1st That the three marine miles within which the citizens of the United States are by the conventions prohibited from fishing must be calculated from the headlands of Nova Scotia, and not as the Americans contend, from a line curving and corresponding with the coast.... » (North Atlantic Coast Fisheries Arbitration 1910, *Appendix to the Case of Great Britain*, p. 117.)

344. Dans une lettre du 8 mai 1841, le Gouvernement de la Nouvelle-Écosse fit savoir que les juristes de la Couronne dans la colonie considéraient la baie de Fundy comme faisant partie du territoire. « They deem it to be a settled rule », disait-il, « that the shore of a State lying on the sea is determined by a line drawn from the projecting headlands and not by following the indentations of the coast and therefore think it a necessary consequence that the three miles fixed upon by the conventions should always be measured from such a line ». Le gouverneur ajoutait : « This question is of extreme importance to Nova Scotia, as from the indented nature of its coasts the claim set up by the American Minister would lead to results most injurious to the province. » (*Ibid.*, p. 128.)

345. Le 30 août 1841, les juristes de la Couronne en Grande-Bretagne confirmèrent cette interprétation :

« the prescribed distance of three miles is to be measured from headlands or extreme points of land next the sea of the coast or of the entrance of the bays, and not from the interior of such bays or indents of the coast.... ». (*Oral Argument*, p. 84.)

On observera que les juristes de la Couronne ne tiennent point compte de la distance qui sépare les deux promontoires marquant l'entrée de la baie. On remarquera aussi que la « headland theory », telle qu'ils la conçoivent, a une portée générale. Ce n'est pas seulement aux baies qu'elle s'applique (aucune définition du mot « baie » n'est d'ailleurs donnée dans la consultation), mais à l'ensemble de la côte et de ses indentations.

346. Le 10 mars 1845, le chef du Foreign Office, dans une lettre à l'ambassadeur des États-Unis, M. Everett, confirmait que la baie de Fundy, « from its geographical position, may properly be considered as included within the British possessions » (*ibid.*, p. 89).

347. Un incident — la capture et la condamnation du schooner américain *Washington*, qui avait été surpris en train de pêcher dans la baie, à dix milles du point le plus proche de la côte — allait permettre aux deux parties de faire valoir leurs points de vue devant un tribunal arbitral de trois membres (institué par le Traité du 8 février 1853).

Devant ce tribunal, le Gouvernement britannique défendit la « headland theory » et soutint que le Traité de 1818, qui était à la base du litige, devait être interprété à la lumière de cette théorie.

Les arbitres anglais et américain restant sur des positions divergentes, ce fut le surarbitre, M. Joshua Bates, qui fut appelé à prendre la décision. Il prétendit que la « headland theory » était une nouveauté juridique (!) et qu'elle avait reçu « a proper limit in the Convention between France and Great Britain of 2nd August 1839 ». (Mémoire britannique, par. 72.)

348. La sentence rendue le 23 décembre 1854 dans l'affaire du *Washington* peut donc être invoquée jusqu'à un certain point par les partisans de la règle des dix milles. Le surarbitre, en mentionnant la Convention de 1839 (où cette règle se trouve stipulée) comme apportant une heureuse limitation à la « headland theory », a abondé dans leur sens.

Mais quelle autorité peut-on attacher à cette décision ?

Le Gouvernement britannique a répondu à la question de la manière suivante :

« Mr. Bates was a banker, not a lawyer, and it is not thought necessary to discuss the legal points on which he expressed an opinion. » (*North Atlantic Fisheries Arbitration, Case of Great Britain*, p. 100.)

L'affirmation que la « headland theory » constituait en 1854 une nouveauté suffirait d'ailleurs à prouver que les opinions juridiques de M. Bates ne méritent pas grand crédit. Il y a lieu de noter au surplus qu'un des caps de la baie de Fundy est situé en territoire américain et que, par conséquent, la baie n'est pas entièrement bordée par les côtes d'un seul État. Cette raison semble avoir été d'un

poinds décisif dans la décision du surarbitre. (J. Basdevant : *L'affaire des Pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique entre les États-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne devant la Cour de La Haye*. Revue générale de droit international public, 1912, p. 552.)

L'affaire du *Washington* n'apporte donc aucune clarté par la décision qui y mit fin ; elle est, en revanche, démonstrative en ce qui concerne l'attitude de la Grande-Bretagne, défenseur persévérant de la « headland theory », en dépit des accords particuliers par lesquels elle s'est soumise, dans certaines régions, à la limite des dix milles.

349. Cinq ans plus tard, dans l'affaire *Rex v. Cunningham* (1859, Bell's Crown Cases, 72), le Chief Justice Cockburn, ayant à se prononcer sur le point de savoir si un crime commis à bord d'un navire américain dans le canal de Bristol devait être ou non considéré comme commis dans le comté de Glamorgan, déclara que « the whole of this inland sea between the Counties of Somerset and Glamorgan is to be considered as within the counties by the shores of which its several parts are respectively bounded ».

350. Le 3 novembre 1864, les juristes de la Couronne, consultés au sujet des droits que la Grande-Bretagne pouvait légitimement revendiquer sur les eaux de la Jamaïque, s'exprimèrent comme suit :

« That Her Majesty's Government, in accordance with the received usage and understanding of all the Powers of Europe and America, down to the present time, consider Her Majesty's maritime territory to extend in all places under Her dominion, to the distance of three miles of sea, measured from the nearest point of land. That besides this general limit Her Majesty's Government also claim, as part of Her dominion, the whole waters of maritime creeks, inlets, and the mouths of rivers, included between headlands, part of Her territory, although such headlands, or some parts of the coasts included within them may be more than six miles apart from each other. That in places where the possession of particular rocks, reefs or banks, naturally connected with the mainland of any part of Her Majesty's territory, is necessary for the safe occupation and defence of such mainland, Her Majesty's Government also claim the waters enclosed between the mainland and those rocks, reefs, or banks ; whatever may be the distance between them and the nearest headland. » (R. A. Smith, *Great Britain and the Law of Nations*, 1935, p. 239.)

Comme on le voit, aucune limite n'est mentionnée par eux en ce qui concerne la largeur des baies comprises dans le domaine de l'État riverain. Ils se bornent à constater que cette largeur n'est pas restreinte à six milles.

351. En 1877, le Comité judiciaire de la Chambre des Lords fut saisi de l'affaire *Direct United States Cable Co. v. Anglo-American*

Telegraph Co. (L. R. 2 App. Cas. 394). La première de ces deux compagnies s'était vu interdire d'ancrer un câble dans la baie de Conception, à plus de trois milles des côtes, pour la raison que la baie faisait partie du territoire de Terre-Neuve. La Cour suprême de Terre-Neuve avait admis le bien-fondé de l'interdiction et la Chambre des Lords confirma sur appel cette décision :

« We find a universal agreement that harbors, estuaries and bays landlocked, belong to the territory of the nation which possesses the shores round them, but no agreement as to what is the rule to determine what is "a bay" forth is purpose. It seems generally agreed that where the configuration and dimensions of the bay are such as to show that the nation occupying the adjoining shores also occupies the bay, it is a part of the territory, and with this idea, most of the writers on the subject refer to defensibility from the shore as to the test of occupation ; some suggesting, therefore, a width of one cannon-shot from shore to shore, or 3 miles ; some a cannon-shot from each shore, or 6 miles ; some an arbitrary distance of 10 miles. All of these rules, if adopted, would exclude Conception Bay from the territory of Newfoundland, but also would have excluded from the territory of Great Britain that part of the Bristol Channel which in *Rex. v. Cunningham* was decided to be in the County of Glamorgan. It does not appear to their lordships that jurists and text-writers are agreed what are the rules as to dimensions and configuration, which, apart from other considerations, would lead to the conclusion that a bay is or is not a part of the territory of the State possessing the adjoining coasts ; and it had never, as they can find, been made the ground of any judicial determination. »

352. Dans son différend avec les États-Unis au sujet des frontières de l'Alaska — différend qui fut soumis en 1903 à une commission arbitrale —, la Grande-Bretagne repoussa nettement l'idée qu'une règle de droit international établirait une limite déterminée en ce qui concerne la largeur des baies pouvant être soumises à la souveraineté de l'État riverain.

La conclusion du *British Counter-Case* sur ce point était libellée comme suit :

« 1. The precise limits within which international law regards bays as territorial has never been determined.

2. There is much authority for the opinion that a bay is not necessarily part of the high seas, because its opening is wider than twice the breadth of the ordinary belt of territorial water, and that the territorial dominion over the larger gulfs must be settled by a consideration of each individual case. The possession of islands blocking or guarding the inlet, the prominence of the headlands and the actual exercise of national authority over the waters claimed are evidence going to justify the claim. »

Dans sa plaidoirie, l'Attorney-General, sir Robert Finlay — qui devait également plaider en 1910 dans l'affaire des Pêcheries

de l'Atlantique Nord et devenir plus tard un des juges de la Cour permanente de Justice internationale —, déclara que l'absence de règles uniformes en ce qui concerne les baies « is extremely well illustrated, of course, by the fjords on the coasts of Norway ». (*Meyer*, p. 318.)

353. Une déclaration faite à la Chambre des Lords, le 21 février 1907, par le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères, lord Fitzmaurice, put faire croire que la Grande-Bretagne, modifiant sa politique à l'égard de la territorialité des baies, répudiait la « headland theory » et prenait position en faveur d'une limite non de dix, mais de six milles. Lord Fitzmaurice avait été très affirmatif, ajoutant qu'il exprimait les vues des départements ministériels principalement intéressés. (*North Atlantic Coasts Fisheries Arbitration*, Oral Argument, p. 1309.)

Mais, trois ans plus tard, l'arbitrage du litige anglo-américain relatif aux Pêcheries de l'Atlantique Nord permit au porte-parole de la Grande-Bretagne de mettre les choses au point.

« It may perfectly well be », déclara sir Robert Finlay, « that some of these Departments as the Board of Trade and the Board of Agriculture and Fisheries have adopted a rule of this kind as a rule of safety.... But with regard to the statement made as to the views of such offices as the Foreign Office and the Colonial Office, I cannot help think that there has been some misconceptions.... With regard to the Colonial Office, I believe there is not the slightest doubt that the Colonial Office does not hold that view at all.... With regard to the Foreign Office, the British case here, of course, was submitted to the Foreign Office before it was lodged. » (*Oral Argument*, p. 271.)

Conclusions à tirer de l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord à l'égard de ce problème

354. Le Mémoire britannique glisse rapidement sur l'arbitrage de 1910, qui mérite cependant de retenir tout particulièrement notre attention.

Le litige, qui opposait la Grande-Bretagne et les États-Unis, se rattachait essentiellement au traité que les deux Puissances avaient conclu le 20 octobre 1818, en vue de régler certaines questions relatives aux pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique, que le traité de paix du 3 septembre 1783 n'avait pas réussi à élucider. En dépit de son apparente précision, ce traité de 1818 fut lui-même la source de longues controverses ; et, après plusieurs essais d'arrangements, les deux gouvernements intéressés décidèrent de soumettre à la Cour permanente d'Arbitrage de La Haye les questions qui les divisaient. Le compromis fut signé le 29 janvier 1909. Présidé par M. Lammasch (Autriche-Hongrie), le tribunal comprenait en outre MM. de Savornin Lohman (Pays-Bas), George Gray (États-Unis), Fitzpatrick (Chief Justice

du Canada) et le Dr Luis Drago (ancien ministre des Affaires étrangères d'Argentine). Sa sentence fut rendue le 7 septembre 1910.

(Voir, parmi les études qui y ont été consacrées, celles de MM. D. Anzilotti (*Rivista di Diritto internazionale*, 1912, pp. 81 et ss.), de J. Basdevant (*Revue générale de droit international public*, 1912, pp. 421 et ss.) et de Ch. Meyer (*The Extent of Jurisdiction in Coastal Waters*, pp. 320 et ss.).

355. Une des questions posées au tribunal (la V^{me}) concerne le problème des baies. Par une disposition du traité de 1818, les États-Unis avaient renoncé « à la liberté de prendre, sécher ou saler le poisson sur ou dans les 3 milles marins des côtes, baies, criques ou havres des possessions de S. M. britannique en Amérique », en dehors des parages dans lesquels ce traité leur reconnaissait expressément le droit de pêche. La question était de savoir si cette « clause de renonciation » avait pour effet d'exclure les pêcheurs américains de toutes les baies sans distinction, en obligeant à compter les 3 milles à partir de l'entrée des baies, petites ou grandes, ou si, au contraire, les 3 milles devaient être comptés du rivage pour les grandes baies, soit celles dont l'ouverture dépassait 6 milles.

Les États-Unis soutenaient la seconde interprétation, la Grande-Bretagne la première.

Sans doute s'agissait-il avant tout d'interpréter le traité de 1818. Mais pour éclairer cette interprétation, le tribunal a été amené à examiner certains points de droit international. C'est par là que sa sentence, ainsi que l'opinion dissidente du Dr Drago, nous intéressent. D'autre part, l'affaire met en plein jour l'attitude adoptée par le Royaume-Uni et son opinion sur certains problèmes qui se posent dans le présent litige.

356. La sentence rencontre la prétention des États-Unis que la règle des trois milles devrait s'appliquer aux baies, ce qui conduisait à n'exclure que les baies dont l'ouverture dépasse six milles. Elle écarte cette prétention, en s'appuyant sur diverses raisons, dont les unes sont sans pertinence pour nous parce qu'elles ont trait au Traité de 1818, à sa genèse et aux circonstances de l'époque, mais dont les autres gardent toute leur valeur dans le litige actuellement soumis à la Cour.

Pour repousser la règle des six milles, c'est-à-dire l'application aux baies de la règle des trois milles, le tribunal a invoqué « l'opinion des juristes et publicistes cités dans la procédure », ainsi que des considérations tirées de la nature des choses. « ... par son caractère géographique », dit-il, « une baie affecte les intérêts du souverain territorial plus intimement et d'une façon plus importante que les côtes ouvertes. Ainsi l'intégrité nationale et territoriale, la défense, le commerce et l'industrie sont intéressés d'une façon vitale au contrôle des baies pénétrant la ligne de côte nationale. » Le tribunal reconnaît que « cet intérêt varie, en général, en proportion de la

pénétration intérieure de la baie ». Mais, ajoute-t-il, « aucun principe de droit international ne reconnaît de relation précise entre la concavité de la baie et les conditions exigées pour le contrôle de la souveraineté territoriale ». Quant aux règles qui ont été formulées dans des actes internationaux postérieurs à 1818 et qui prévoient une limite de dix ou douze milles d'ouverture pour les baies territoriales, le tribunal déclare ne pouvoir en tenir compte, non seulement parce qu'elles sont postérieures à 1818, mais aussi parce qu'elles sont relatives « à des côtes d'une condition différente et à des circonstances d'un autre caractère ».

Son opinion sur la notion même de « baie » a déjà été reproduite (*supra*, par. 332). Il est donc superflu d'y revenir.

En conclusion, le tribunal décide que, « à l'égard des baies, les trois milles doivent être mesurés à compter d'une ligne droite tirée à travers les eaux à l'endroit où celles-ci cessent d'avoir la configuration et les caractères d'une baie ».

357. Mais il ajoute que cette conclusion, bien que correcte en principe, n'est pas entièrement satisfaisante au point de vue de l'application pratique. Aussi croit-il opportun de recommander aux parties un arrangement précis, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le compromis.

L'arrangement ainsi « recommandé » détermine d'une manière concrète, pour certaines baies, les caps entre lesquels seront tirées les lignes de base, et, pour les autres baies, prévoit que cette ligne sera tracée à travers la baie au premier point où l'ouverture n'excède pas dix milles.

La règle des dix milles a donc été recommandée par le tribunal pour une partie des baies litigieuses. Mais il s'agit là d'une recommandation « dictée par des considérations d'opportunité » (Basdevant, *art. cité*, p. 559) et non — la sentence le déclare expressément — de l'application d'un principe de droit international.

358. Ainsi qu'il vient d'être dit, la formule des dix milles n'est prévue dans les recommandations du tribunal que pour une partie des baies litigieuses. Elle ne s'applique pas à une série de baies pour lesquelles un tracé différent, établi en tenant compte de la configuration de la côte et des conditions locales, exclut les pêcheurs américains de zones plus étendues (baie des Chaleurs, baie de Miramichi, baie d'Egmont, baie de Sainte-Anne, baie de Fortune, baie de Barrington, baies de Chedabucto et de Saint-Pierre, baie de Mira, baie de Plaisance).

359. Le Mémoire britannique signale, dans son paragraphe 77, que les deux gouvernements intéressés ont donné suite aux recommandations du tribunal.

Une convention fut en effet signée à Washington, le 20 juillet 1912, sur la base de ces recommandations, avec une réserve toutefois concernant les baies de la côte de Terre-Neuve (art. 3).

Mais la conclusion de cet accord ne change en rien le caractère de la solution donnée au différend par le tribunal arbitral. Il n'en reste pas moins certain que cette solution comporte deux parties distinctes et qu'il n'est aucunement permis de confondre, à savoir : d'une part, une *décision juridictionnelle*, fondée sur le droit existant, et d'autre part, un ensemble de *recommandations*, fondées sur des considérations d'opportunité. Par un accord postérieur, les États-Unis et la Grande-Bretagne ont donné force de loi à ces recommandations ; ils n'ont point altéré par là la portée des décisions prises par le tribunal comme éléments de la jurisprudence internationale.

Au demeurant, la Convention de Washington n'affecte que les relations réciproques des parties contractantes. Son objet est de déterminer la portée de la clause de renonciation applicable aux pêcheurs américains. Elle ne modifie en rien l'attitude de la Grande-Bretagne vis-à-vis des autres États.

360. Un des membres du tribunal, le Dr Luis Drago, s'est séparé de ses collègues. Les motifs de son dissentiment ne peuvent être négligés.

Le Dr Drago constate, en premier lieu, « qu'il ne paraît pas exister de règle générale de droit international qui puisse être considérée comme définitive, même en ce qui se rapporte à la zone des eaux territoriales. La vieille règle du coup de canon, cristallisée dans les trois milles marins d'aujourd'hui mesurés depuis la ligne de basse mer, peut être modifiée à une époque ultérieure en considération de ce que certaines nations réclament une juridiction plus étendue... »

Quant aux baies, il en est qui sont considérées comme territoriales sans égard à leur étendue, quand l'État riverain « a affirmé sa souveraineté sur elles, et que des circonstances particulières telles que la configuration géographique, l'usage immémorial, et par-dessus tout les nécessités de la défense justifient une telle prétention ». Ce sont les « baies historiques ». Pour les autres, qu'on pourrait appeler les baies communes, dit le Dr Drago, « il ne paraît pas y avoir un autre principe général à appliquer que celui résultant de la coutume et de l'usage de chaque nation individuellement considérée, tel que le montrent leurs traités et leur pratique générale et traditionnelle ».

Arrivé à ce point de son raisonnement, il déclare qu'en ce qui concerne la Grande-Bretagne, sa pratique, et notamment les traités de pêche qu'elle a conclus, permettent de considérer que la règle des dix milles lui est applicable. Aussi est-il d'avis que le tribunal, au lieu de se borner à « recommander » une solution s'inspirant de cette règle, aurait dû en faire application dans sa sentence.

Quoi qu'on pense de cette dernière affirmation, il importe de ne pas déformer l'opinion du Dr Drago.

Pour lui, il n'existe aucune règle uniforme de droit international régissant les baies. Ou bien le statut de la baie dépend de circonstances

particulières qui lui sont propres (« baies historiques »); ou bien (« baies communes ») il dépend de la pratique traditionnelle de l'État côtier.

361. Les arguments présentés par la Grande-Bretagne dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord, à propos de la V^{me} question posée au tribunal, offrent un intérêt considérable. Ils éclairent d'un jour pénétrant le problème de la territorialité des baies et ne laissent aucun doute sur l'attitude prise alors par le Gouvernement britannique à l'égard de ce problème.

Leur valeur démonstrative est telle que le Gouvernement norvégien croit utile de les reproduire *in extenso* tels qu'ils figurent dans le texte du *Case of Great Britain* (annexe 64).

362. Le point central de la démonstration faite en 1910 par le Royaume-Uni, c'est que l'État riverain a le droit d'exercer sa souveraineté sur les baies et autres « enclosed waters » qui pénètrent dans son territoire, sans qu'aucune règle de droit international généralement acceptée fixe une limite en ce qui concerne leur largeur.

Voici quelques extraits du *Case of Great Britain* qui en donne à cet égard la substance (pp. 107 et ss.) :

« His Majesty's Government submits that there is no principle or practice of the law of nations under which the right of a State to exercise territorial sovereignty over bays, creeks, or harbours on its coasts is limited to those bodies of waters only which are contained within headlands not more than 6 miles apart. At the time when the Treaty of 1818 was entered into, the dominion of States over enclosed waters was claimed, and admitted, to a much greater extent than is the case at the present day, but His Majesty's Government believes that in no single instance, either before or since that time, has any such limitation been accepted.

The usage of nations is absolutely opposed to the existence of a 6-mile limit; and the discussions of jurists show that no general rule has ever been agreed on. It is not too much to say that if the present contention of the United States were to receive the sanction of this tribunal, difficulties and disputes would at once arise in every part of the world.

It is also undoubted law that a State can exercise sovereignty over certain portions of the sea enclosed within its territory by headlands or promontories.

But different considerations apply in the case of enclosed waters from those which affect the open sea. The possession of headlands gives a greater power of control over waters contained within them than there can be over the open sea, and the safety of a State necessitates more extended dominion over the bays and gulfs enclosed by its territories than over open waters. Moreover, the interest of other nations in bays and gulfs is not so direct if, as is commonly the case, they lie off the ocean highways. For these reasons the 3-mile rule has never been applied to enclosed waters, nor has any defined limit been generally accepted in regard to them.

The usage of nations is consistent only with this conclusion. The United States and Great Britain have both continuously insisted on claims which would not have been tenable if there had been any such limit as is now suggested by the former Power, and other States have exercised sovereignty over territorial waters equally extensive. »

Les plaidoiries de sir Robert Finlay, de M. Ewart et de sir William Robson reprennent et développent ces idées (*Oral Argument, passim*, notamment pp. 3 et ss., 14 et ss., 23 et ss., 96 et ss., 241 et ss., 277, 747, 802, 1095 et ss., 1117 et ss., 1133 et ss., 1139).

363. La Cour permanente d'Arbitrage a donc reconnu, en 1910, qu'il n'existe aucune règle générale de droit international fixant une limite mathématique à la largeur des baies territoriales. Elle a reconnu, d'autre part, que le droit international n'établit aucune proportion mathématique pour la définition de la notion de baie, que le juriste doit prendre cette notion dans son sens géographique, et que, pour décider si l'on se trouve devant une baie territoriale, il faut considérer les divers éléments de fait qui caractérisent chaque cas d'espèce.

Le Dr Drago s'est rencontré avec la majorité de la Cour pour constater l'inexistence en cette matière d'une règle générale de droit international. Sur ce point essentiel, il y a donc eu unanimité.

Quant à la Grande-Bretagne, elle a pris une position très nette et soutenu avec force les diverses conclusions qui viennent d'être rappelées.

Dans une étude intitulée *Recent International Disputes regarding Territorial Bays* et présentée en 1912 à l'International Law Association, M. A. H. Charteris écrit à ce sujet :

« The case for a fixed rule for all bays, subject only to proved exceptions depending on evidence of special claim and special acquiescence, was urged by the United States and disputed by Great Britain with such persistence and learning that the tribunal must be taken as having ripely considered the rival contentions in the light of principle, evidence of State practice, and the opinion of text writers. And the opinion of all the arbitrators (for in this particular Dr. Drago agrees with the majority) is that a general rule for bays does not exist in international law. »

Aucune réglementation de droit international confirmant la thèse du Mémoire britannique, soit au sujet de la définition des baies, soit au sujet du tracé des lignes de base dans les baies, ne s'est formée postérieurement à 1910

364. Ce serait donc postérieurement à 1910 que les règles de droit international dont le Mémoire britannique fait état, aussi bien pour la définition de la notion de baie que pour le tracé de la ligne de base dans les baies, auraient pris le caractère de règles coutumières régissant la communauté des États.

Pour faire admettre cette transformation, il faudrait que le Gouvernement britannique en apportât la preuve. Or, non seulement cette preuve n'est aucunement administrée, mais l'examen de la pratique et de la doctrine démontre que les conclusions auxquelles la Cour permanente d'Arbitrage était arrivée dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord, en pleine conformité de vues avec le Gouvernement britannique, conservent toute leur valeur.

365. Il semble que le Mémoire britannique s'appuie principalement, pour établir ce qu'il considère comme l'état actuel du droit positif, sur les projets adoptés par certaines sociétés savantes en prévision de la première Conférence de codification, ainsi que sur les travaux de cette conférence (par. 80 à 82), car on ne peut évidemment considérer comme une preuve d'un changement dans la pratique internationale le fait que quelques États ont fait usage, pour leurs baies, de la limite de dix milles dans des proclamations de neutralité. Le Mémoire britannique, qui mentionne trois cas de ce genre, ajoute que « the absence of such action by other States does not necessarily indicate that they did not regard the 10-mile limit for bays in this way ». C'est en effet possible. Mais il ne s'agit pas de savoir pour quelles raisons les États qui n'ont pas appliqué la règle des 10 milles ont pris cette attitude. Il s'agit de savoir si l'on peut déduire de la pratique internationale postérieure à 1910 la preuve que la règle des dix milles, qui n'existait pas à cette époque comme règle générale obligatoire, a pris depuis lors ce caractère.

366. Nous ne nous attarderons pas davantage à relever l'argument qui consiste à invoquer les contradictions de la politique britannique comme une indication favorable de la thèse actuellement soutenue par le Royaume-Uni (Mémoire, par. 79). On a toujours admis que la *continuité* est un des facteurs nécessaires à la formation d'une coutume. Sans doute peut-il y avoir, dans l'attitude des gouvernements, certaines variations qui s'expliquent par les circonstances. Aucun État n'est à l'abri de ce que le Mémoire britannique appelle « some inconsistency » (par. 78). Le tout est de savoir quelles sont les proportions de cette « inconsistency » et le sens juridique qu'il convient de lui attribuer. Mais de quelque indulgence qu'on fasse preuve dans l'interprétation de ces incohérences, il semble difficile de s'en prévaloir pour établir l'existence d'une règle de droit.

367. Les éléments de preuve fournis par le Gouvernement britannique se réduisent donc aux projets de certaines compagnies savantes et aux travaux de la Conférence de codification de 1930.

Il est exact que les sociétés scientifiques groupant des spécialistes du droit international ont eu une tendance à fixer une limite mathématique pour le tracé, dans les baies, des lignes de base. Il est exact

également que cette limite a été souvent — pas toujours — de dix milles. Mais, de ces constatations, quelle conclusion est-on en droit de tirer, en ce qui concerne l'existence d'une règle coutumière obligatoire pour tous les États, y compris la Norvège ?

Toute la question est là. Or, il serait difficile, croyons-nous, de prétendre que les projets mentionnés dans le Mémoire britannique apportent la preuve de l'existence d'une telle règle.

368. Ces projets ne peuvent pas être interprétés comme exprimant simplement le droit en vigueur. Ils se préoccupent d'influencer son évolution et, particulièrement, d'apporter une contribution à l'œuvre de codification qui allait provoquer la réunion de la Conférence de 1930 et qui était alors dans sa phase préparatoire. Comme la conférence elle-même devait le faire, les groupements privés qui se sont ainsi prononcés cherchaient à dégager des règles sur lesquelles il leur paraissait désirable qu'un accord pût s'établir. Il y a, dans leurs résolutions, un mélange de *lex lata* et de *lex ferenda*.

Il ne faut pas oublier non plus que celles-ci ont été adoptées à une époque que l'on peut considérer comme révolue. Elles portent l'empreinte des idées qui étaient alors en vogue et qui tendaient à restreindre le plus possible le domaine maritime des États. On était en pleine croisade des trois milles. Ce mouvement, que ses partisans espéraient voir triompher à la Conférence de codification de 1930, y a subi au contraire un échec, et ne peut certainement plus être considéré aujourd'hui comme marquant la véritable tendance du droit international.

Enfin, si l'on compare entre eux les projets en question, on s'aperçoit qu'ils sont loin d'adopter unanimement la règle des dix milles. Celui de l'American Institute laisse en blanc le chiffre qu'il y aurait lieu d'inscrire dans la convention éventuelle dont il propose le modèle. Et celui de l'International Law Association va jusqu'à assujettir les baies au régime ordinaire de la mer territoriale, niant ainsi le caractère spécial du régime qui leur est applicable. Ne suffirait-il pas, au besoin, de cette constatation pour faire ressortir l'imprudence qu'il y aurait à accepter des résolutions de ce genre comme l'expression du droit en vigueur ?

369. Le premier groupe de témoignages auxquels le Mémoire britannique fait appel pour établir la formation, depuis 1910, d'une règle générale de droit international est donc insuffisant.

Le second groupe serait-il plus démonstratif ? C'est aux travaux de la Conférence de codification de 1930 qu'il se rattache.

La valeur de ces travaux et l'usage qu'il est permis d'en faire comme preuve du droit en vigueur, ont été examinés précédemment (par. 267-282). Il serait oiseux de répéter ici ce qui en a été dit. Mais les réserves générales formulées à leur sujet s'appliquent, bien entendu, au point particulier qui est actuellement en jeu.

370. Quels sont donc les résultats de la conférence sur lesquels on pourrait s'appuyer pour démontrer l'existence d'une règle des

dix milles (ou des douze milles) qui régirait obligatoirement tous les États, y compris la Norvège ?

Est-ce dans le rapport de la 2^{me} Sous-Commission qu'ils apparaissent ?

Cette sous-commission — qui ne constituait, rappelons-le, qu'un comité restreint n'ayant aucun pouvoir de décision et dont le rapport n'a pas été adopté, même à titre provisoire, par la commission compétente — constate-t-elle une unité de vues parmi ses membres ? En aucune façon. Elle relève au contraire que des divergences d'opinions les séparaient, mais que « la majorité des délégations a pu tomber d'accord sur une largeur de dix milles, pourvu qu'on adoptât en même temps un système permettant de dénier le caractère de baies aux échancrures de peu de profondeur ». (Doc. C. 351 b). M. 145 b). 1930. V, p. 218.)

Qui prétendra que l'acceptation conditionnelle, dans une sous-commission technique, par une majorité des membres de cette sous-commission, d'une règle conçue comme devant faire partie d'une convention éventuelle, constitue la preuve que cette règle existe, en tant que règle générale, dans le droit en vigueur ?

371. Quant aux travaux préparatoires de la conférence, les désaccords qu'ils relèvent sont manifestes. Le Mémoire britannique rappelle que, parmi les gouvernements qui ont répondu au questionnaire du Comité préparatoire, les uns préconisent une largeur de six, d'autres de dix, d'autres de douze milles, que l'Italie se prononçait en faveur de vingt milles, tandis que la Norvège et la Suède s'opposaient à l'adoption de toute limite fixe. Il oublie de signaler que le Portugal réclamait une largeur triple de celle qui serait admise pour la mer territoriale, et comme le Gouvernement portugais était partisan d'une mer territoriale de douze milles, c'est trente-six milles qu'il demandait pour la ligne de base dans les baies.

La conférence a-t-elle au moins considéré ces diverses propositions ? En dehors de l'examen auquel s'est livrée la sous-commission technique, il n'y eut aucun débat.

372. Ainsi, les seules conclusions qu'on est en droit de tirer de l'expérience faite en 1930 sont les suivantes :

- a) Aucune règle n'a pu être établie par voie conventionnelle pour fixer le tracé des lignes de base dans les baies.
- b) Les divergences de vues dont la Conférence de codification de 1930 et ses travaux préparatoires ont apporté la preuve ne permettent en aucune façon de prétendre qu'une communauté de vues s'affirmait à cet égard entre les États à cette époque. Loin de modifier la situation qui existait au temps de l'arbitrage de 1910, la conférence n'a fait que confirmer, par ses résultats négatifs, les opinions soutenues à cette époque par le tribunal et par le Gouvernement du Royaume-Uni.

c) L'opposition de la Norvège à toute règle fixant une limite précise n'a cessé de s'affirmer, tant dans les déclarations de ses représentants que dans l'amendement qu'elle a déposé conjointement avec la Suède.

373. D'autres manifestations de la pratique, corroborées par des opinions doctrinales, prouvent d'ailleurs que la situation juridique ne s'était pas modifiée au cours de la période séparant l'arbitrage de 1910 de la Conférence de codification de 1930.

Il n'est pas sans intérêt de citer, dans cet ordre d'idées, la décision prise par le grand juge anglais des prises de la première guerre mondiale, sir Samuel Evans, dans l'affaire du *Lökken*. Le *Lökken*, navire norvégien, avait été capturé le 10 mai 1916, près du cap Lindesnes (Norvège). Le Gouvernement norvégien soutenait que, le navire ayant été capturé aux environs d'une baie, l'étendue de la mer territoriale devait être mesurée à partir d'une ligne marquant l'extrémité de la baie.

Sir Samuel Evans, constatant qu'aucune décision judiciaire n'avait encore tranché la question de savoir de quelle façon les limites d'une baie doivent être fixées, admit qu'il s'agissait en l'espèce d'une véritable baie et que la distance devait être comptée « from headland to headland ». (J. H. W. Verzyl : *Le Droit des Prises de la Grande Guerre*, Leyde, 1924, pp. 1325-1326.)

374. En 1926, un navire français, *La Chérie*, qui se livrait à la contrebande des spiritueux, fut saisi par les autorités américaines à sept ou huit milles de la côte la plus proche. Le Gouvernement des États-Unis fit valoir que cette saisie avait eu lieu dans les trois milles d'une ligne joignant les points extrêmes vers le large de l'île Au Haut et de Duck Island, points distants d'environ onze milles et demi, alors que le département du Commerce avait décidé de considérer les baies comme eaux intérieures jusqu'au point où leur largeur n'excède pas vingt milles. Le Gouvernement français ne fit pas d'objection à ce mode de calcul. (*Gidel*, III, p. 421, note 2.)

375. En 1927, la Cour suprême de Suède eut à se prononcer sur le cas d'un chalutier allemand, le *Heinrich-Augustus*, saisi pour avoir pêché en un lieu distant de plus de quatre milles de la côte (la Suède, comme la Norvège, applique la règle des quatre milles), mais à moins d'un mille et demi d'une ligne idéale reliant les deux îlots situés à l'embouchure de la baie de Laholm.

Le tribunal de 1^{re} instance condamna le patron du chalutier. La Cour d'appel, puis la Cour suprême confirmèrent cette décision. Devant le tribunal de 1^{re} instance, un mémoire émanant de M. Löfgren, futur ministre des Affaires étrangères, avait été produit. Il s'attachait à démontrer qu'il n'existe, en la matière, aucune règle fixe de droit international.

Devant la Cour suprême, le Gouvernement suédois produisit un mémoire de M. Östen Unden (alors jurisconsulte du ministère

des Affaires étrangères et actuellement ministre des Affaires étrangères), accompagné d'une importante étude de M. Torsten Gihl. De son côté, le patron du chalutier versa à son dossier une consultation du D^r Schücking, qui défendait la règle des dix milles. Les arguments du D^r Schücking n'eurent pas le don de convaincre la Cour. (Sur l'affaire du *Heinrich-Augustus*, voir les articles de T. Gihl dans le *Bulletin de l'Institut intermédiaire international*, 1928, pp. 1 et ss., et de Cyril Bellquist dans *American Journal of International Law*, 1930, pp. 776 et ss.)

376. La même année (1927) fut jugée en Grande-Bretagne une affaire dont le Mémoire britannique fait mention dans ses paragraphes 78 et 135 : celle du *Fagernes*, navire italien coulé à la suite d'une collision dans le canal de Bristol et dont les propriétaires furent poursuivis comme responsables de l'accident.

En 1859, l'affaire *Rex v. Cunningham* avait donné l'occasion aux cours britanniques de se prononcer en faveur de la territorialité du canal de Bristol. Cette fois, la décision finale fut différente. Mais, pour saisir sa véritable portée, un examen des conditions dans lesquelles les juges furent amenés à prendre cette attitude est indispensable. Il en ressort, comme on le verra, que, sur le terrain du droit international, la jurisprudence de 1927 ne renverse aucunement celle de 1859 (ni d'ailleurs celle du tribunal arbitral de 1910).

L'affaire fut portée d'abord (1926) devant la Cour de l'Amirauté, dont Mr. Justice Hill prononça la sentence. Invoquant la décision prise en 1877 dans *Direct United States Cable Co. v. Anglo-American Telegraph Co.* et les éléments de doctrine et de jurisprudence postérieurs, Mr. Justice Hill déclara : « As were the opinions of jurists and text-writers in 1877, so are they now.... » Et plus loin : « The result is that international law and lawyers are no more agreed now than they were in 1877.... » Constatant qu'aucune règle de droit international ne restreint le droit de l'État de considérer comme faisant partie intégrante de son territoire les eaux d'une baie « *inter fauces terrae* », il admit que le tort avait été commis dans la juridiction du royaume.

Appel fut fait de cette décision. Or, devant la Cour, l'Attorney-General déclara que le ministre de l'Intérieur l'avait chargé de dire que « the spot where this collision is alleged to have occurred is not within the limits to which the territorial sovereignty of His Majesty extends ». Et c'est cette déclaration de la Couronne qui explique la décision finale de la Cour.

Dans son jugement (15 juillet 1927), Lord Justice Bankes émit l'opinion que la Cour n'avait pas à se prononcer sur les conclusions que le juge Hill avait tirées des décisions antérieures, parce que le litige avait pris devant la Cour d'appel un autre aspect que devant la Cour de l'Amirauté, en raison de l'information produite par l'Attorney-General.

Lord Justice Atkins, de son côté, déclara que la Cour devait se considérer comme liée par cette information. Mais, ajouta-t-il, « I think, however, that it is desirable to make it clear that this is not a decision on a point of law, and that no responsibility rests upon this Court save that of treating the statement of the Crown by its proper officer as conclusive. Speaking for myself alone, if I had to decide this case upon the materials before Mr. Justice Hill and the further authorities brought before us, I should have been inclined to come to the same conclusion as he did. It is quite certain that there is at present no such agreement in the practice of civilized States as to afford a definite rule to regulate territorial claims to the waters of gulfs and bays for the future ; still less to determine what has been in fact the territorial jurisdiction in the past. And it is also clear that whenever a rule may in the future be recognized as a principle of international law, it will have to admit exceptions where territorial jurisdiction has been effectively exercised beyond the limits of the general rule, whatever it may be. »

(Sur l'affaire du *Fagernes*, voir la double étude de MM. W. E. Beckett et Hugh H. L. Bellot dans le *British Year Book of International Law* (1928) et le résumé, accompagné de nombreuses citations, qui figure dans *Meyer*, pp. 388-404.)

Quant aux motifs qui ont poussé le Gouvernement britannique à modifier son attitude à l'égard de la territorialité du canal de Bristol, on ne peut faire que des conjectures. Mais il est plus que probable que ces motifs sont d'ordre politique. M. Hugh H. L. Bellot s'exprime comme suit à ce sujet dans son article du *British Year Book* : « I understand that the motive of the Admiralty for abandoning the claim to the Bristol Channel and other inland waters is that the nation which possesses the command of the sea is in a more favourable position if territorial waters are restricted as much as possible. As Mr. Jessup says, "the wider the ocean, the wider the power of him who controls it". »

377. Le délégué de la Suède à la Conférence de codification de 1930, M. Sjöborg, avait donc raison de dire que rien ne s'était produit dans l'usage international, depuis 1910, qui fût susceptible de modifier la conclusion négative du tribunal arbitral dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord (11^{me} séance plénière de la Deuxième Commission. *Actes, Séances des commissions*, vol. III, p. 108).

Pratique des États en cette matière

378. La pratique des États constituant le principal élément de preuve dont il faut tenir compte pour établir l'existence d'une coutume, il est nécessaire, si l'on veut se faire une idée exacte de l'état de droit international dans la question des baies, de voir si les États se conforment réellement à la règle des dix milles (ou à toute autre règle fixant une limite déterminée pour l'ouverture des

baies territoriales). Or, si l'on procède à cet examen, on se rend compte, mieux encore qu'à la lumière de la doctrine, qu'une telle règle n'existe pas.

Très nombreuses sont les baies sur lesquelles les États riverains proclament et exercent en fait leur souveraineté sans se soumettre à cet égard à aucune formule mathématique et, parmi ces baies, il s'en trouve fréquemment dont l'ouverture dépasse sensiblement les mesures indiquées dans le Mémoire britannique.

Certains cas concrets ont déjà été mentionnés ci-dessus à l'occasion de litiges où le problème des baies a fait l'objet d'une discussion. Il y en a beaucoup d'autres.

379. Toutes les baies du Canada pour lesquelles le tribunal arbitral a recommandé des lignes de base spécifiquement déterminées dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord, ont plus de dix milles de largeur. Parmi elles, la *baie des Chaleurs* mesure 16 milles et la *baie de Miramichi* 14½ milles à l'endroit où la Cour a prévu la ligne de base.

La *baie d'Hudson*, revendiquée par le Canada comme territoriale, a une largeur de 50 milles (v. Kenneth Johnson, *Canada's Title to Hudson Strait*, British Year Book of International Law, 1934. — Cf.: Pitt Cobbelt, *Leading Cases on International Law*, 4th ed., I, p. 148, et *Gidel*, III, p. 660).

En ce qui concerne les baies de Terre-Neuve, voici ce qu'écrit M. Raymond Gushue (*The Territorial Waters of Newfoundland*, The Canadian Journal of Economic and Political Science, Aug. 1949) :

« Newfoundland has a succession of large bays, some of which are seventy miles or more in breadth at the entrance; all those mentioned herein are over ten miles ... there are Fortune Bay, Placentia Bay, St. Mary's Bay, Trinity Bay, Bonavista Bay, Notre Dame Bay, White Bay, Hare Bay, Bay of Islands and St. George's Bay. Conception Bay has not been included in this list, since by a Privy Council decision, later acquiesced in by the United States in the case of *Direct U.S. Cable Co. v. the Anglo-American Telegraph Co.* ... it was held that this bay, although of more than fifteen miles average width, was an historic bay over which Great Britain had asserted and exercised dominion, and was therefore within the exclusive dominion of the Imperial Legislature and later of the Legislature of Newfoundland, within a line drawn from headland to headland... (P. 345.)

Following upon the Hague tribunal award of September 7, 1910, an agreement was concluded between Great Britain and the United States at Washington on July 20, 1912. On the particular point before us, that of the recommendations of the tribunal under question 5 (limits of bays), it was agreed that, as far as they are related to the territory of the Dominion of Canada, they would become applicable. Curiously enough, however, the wording of the part of the agreement affecting Newfoundland waters is as follows: Article III. It is further agreed that the delimitation

of all or any of the bays on the coast of Newfoundland, whether mentioned in the recommendation or not, does not require consideration at present.

The position as far as Newfoundland waters are concerned, unlike those of Eastern Canada, is, therefore, that the award of the Hague tribunal still stands. Not even the specific recommendations made with respect to Fortune Bay and Placentia Bay have been adopted.

It cannot be denied that Great Britain has, by a series of Acts, committed itself to the doctrine of the three marine miles from the coast, and the ten-mile rule in the case of bays. It has also objected to claims for the establishment of base-lines by other countries, similar to those which are indicated for Newfoundland, that is from headland to headland. However, it is submitted that this would not affect the Newfoundland bays, where an award of an international tribunal, the Permanent Court of Arbitration at The Hague, has been made. The exclusion of Newfoundland bays from the agreement of July 20, 1912, which accepted the recommendations of the tribunal as regards Canadian waters, was most certainly not accidental, and can be used as a good illustration of the *expressio unius, exclusio alterius* rule of interpretation. It is doubtful, therefore, in view of all the considerations, that the "headland to headland" theory with respect to territorial jurisdiction over Newfoundland bays can be successfully challenged." (P. 351.)

380. Le professeur A. H. Charteris, dans ses *Chapters on International Law*, publiés en 1940, donne (p. 99) la liste suivante de baies australiennes qui, suivant une lettre du Secretary of the Navy Office, à Melbourne, du 26 avril 1936, ont, à leur entrée, une largeur de plus de six milles :

Northern Australia :

Van Dieman Gulf (ouverture 16 milles) ;
Buckingham Bay (ouverture 20 milles) ;
Blue Mud Bay (ouverture 15 milles) ;

South Australia :

Coffin Bay (ouverture 12 milles) ;
Streaky Bay (ouverture 14 milles) ;
Spencer Gulf (ouverture 48 milles) ;
Investigator Strait with St. Vincent's Gulf (ouverture 28 milles) ;

Western Australia :

Exmouth Gulf (ouverture 13 milles) ;
Roebuck Bay (ouverture 14 milles) ;
Shark Bay (ouverture 14 milles) ;

Queensland :

Broad Sound (ouverture 15 milles) ;
Upstart Bay (ouverture 10 milles) ;

Moreton Bay (ouverture 10 milles) ;
 Hervey Bay (ouverture 38 milles) ;

Tasmania :

Oyster Bay (ouverture 15 milles) ;
 Storm Bay (ouverture 13 milles).

381. Parmi les baies que les États-Unis considèrent comme faisant partie de leur territoire, on peut citer :

la baie de *Delaware* (ouverture 10½ milles) ;
 la baie de *Chesapeake* (ouverture de 12 milles) ;
 la baie de *Monterey* (ouverture de 18 milles) ;
 la baie du cap *Cod* (ouverture de 32 milles — Pitt Cobbelt, *op. cit.*, p. 148).

En ce qui concerne la côte de l'Alaska et celle du Maine, M. Charles Chesney Hyde écrit dans son *International Law* (vol. I, pp. 473 et ss.) :

« The coast of Alaska is indented by certain bays of broad dimensions which, by reason of their relation to the land, appear to belong in a geographical sense to the sovereign thereof. Kotzebue Sound (facing the Arctic Ocean) or the inner portions of it, Golofnin Bay inside of a line from Cape Nome to St. Michael Island, Kuskokwim Bay, Bristol Bay (inside of a line drawn from Igagik to Protection Point), Cook Inlet from a line drawn between Cape Elizabeth and Kaguyak, and Yakutat Bay inside of Ocean Cape, are instances. They are water areas which, regardless of the distance between headlands, it is believed that the United States may formally claim to be its own without violating any requirement of international law. Again, on the coast of the State of Maine, the outer reaches of Penobscot Bay inside of a line connecting Monhegan Island, Matinicus Rock, Seal Island, Au Haut Isle, and Long Island are understood to be deemed by the United States to be a part of its territorial waters. »

382. En France, la baie de *Cancalle*, qui est comprise dans le territoire de l'État, mesure 17 milles de largeur à son ouverture.

Dans l'Afrique équatoriale française, sont considérées comme territoriales :

la baie de *Mondah* (ou de *Corisco*), qui s'étend des bancs de sable du cap *Esterias* à ceux de la pointe de *Dumbo*, sur une distance de 28 milles ;

la baie du cap *Lopez*, dont l'ouverture est de 18 milles ;

l'estuaire du *Gabon* ;

la baie de *Loango* ;

la baie de la pointe *Noire* ;

la baie du *Rio Muni*. (*Gidel*, III, p. 657.)

Dans l'Afrique orientale, la *baie de Tadjourah* (baie des Somalis), englobant les rades de Djibouti et d'Obok, est dans le même cas. Elle est mesurée de l'ouvrage le plus avancé du port de Djibouti à la pointe Ras-Bir, avec une ouverture de plus de 10 milles, qui s'élargit encore à la rencontre des îles Musch, Mascali et des Frères. (*Ibid.*)

383. En Tunisie, font partie du territoire :

le *golfe de Tunis*, dont l'ouverture est de 23 milles entre l'île Plane et l'île Zembra,

et le *golfe de Gabès*, dont l'ouverture entre la pointe S.-E. des îles Kerkennah et Ras Turgoenes est d'environ 50 milles (*Gidel*, III, p. 663).

384. L'Union des Républiques socialistes soviétiques a toujours revendiqué comme eau intérieure la *mer Blanche*, en deçà de la ligne tirée de Kanin Nos à Sviatoï Nos ; la distance entre ces deux caps étant de 89 milles (*Le Droit international*, Moscou, Éditions juridiques du ministère de la Justice de l'U. R. S. S., 1947, par. 38, 2).

D'autre part, les eaux finlandaises et soviétiques du *golfe de Finlande*, large d'environ 40 milles à son entrée et dont les côtes s'écartent en certains points jusqu'à une centaine de milles, ont été respectivement délimitées par les articles 2 et 3 du Traité de Dorpat du 14 octobre 1920. (*Gidel*, III, pp. 656-657.)

385. En Suède, la *baie de Laholm*, dont la territorialité a été reconnue par la Cour suprême, en 1927, dans l'affaire du *Heinrich-Augustus*, mesure plus de 12 milles.

386. Dans sa réponse au questionnaire du Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930, le Gouvernement portugais a rappelé que les *baies formées par l'embouchure du Tage et par celle du Sado* font partie de son territoire. La première, du cap Roca au cap Espichel, a une largeur de 21,5 milles ; la seconde, du cap Espichel au cap Sines, mesure 31 milles. (*Bases de discussion*, II, p. 44.)

387. La *baie de Fonseca*, dont la territorialité a été reconnue par la Cour centre-américaine (arrêts du 30 septembre 1916 et du 9 mars 1917), a une ouverture de 19½ milles.

388. La République argentine revendique comme faisant partie de son domaine l'*estuaire du Rio de la Plata*, dont le caractère territorial a été affirmé à maintes reprises par des voix autorisées, notamment par le Dr Drago (*Opinion dissidente dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord*, 1910) et par M. Saavedra Lamas (*La crise de la codification et la doctrine argentine du droit international*, tome I, pp. 318 et ss.). — Cf. Emilio Mitre : *Principales Escritos y Discursos*, 1910.

L'estuaire du Rio de la Plata mesure 135 milles à l'endroit où il s'unit à l'océan Atlantique, entre le cap Santa María et le cap Antonio. Au commencement de l'estuaire intérieur il mesure près de 75 milles de large. (*Gidel*, III, p. 653.)

Le décret argentin du 18 septembre 1907 réglementant l'exercice de la pêche s'applique à différentes baies, qui sont déclarées territoriales (art. 2) et parmi lesquelles figurent la *baie de St. Mathias*, dont l'ouverture est d'environ 55 milles, et la *baie de St. Georges*, large d'à peu près 125 milles (*Meyer*, p. 280).

Opinions doctrinales

389. Certains juristes, partisans de la règle des 10 milles (ou d'une règle similaire), expliquent la territorialité des baies qui viennent d'être citées par la théorie dite des « eaux historiques ». Dans le désir de sauver la règle des 10 milles comme expression du droit commun, ils cherchent à fonder sur des titres spéciaux les innombrables cas qu'elle ne parvient pas à régir. C'est, d'après eux, l'histoire, c'est-à-dire un long usage, qui justifierait ces « exceptions » à la règle.

Le Gouvernement norvégien aura l'occasion d'examiner plus loin la théorie dite des « eaux historiques » (*infra*, par. 537 et ss.). Il montrera, à la lumière des faits, que le titre historique est loin d'être le seul fondement de pareilles revendications, qu'il se mêle le plus souvent à d'autres titres, fondés soit sur la géographie, soit sur les besoins essentiels de l'État côtier, soit sur d'autres considérations encore ; et qu'en établissant une opposition entre les baies qui seraient territoriales en vertu du droit commun et celles qui le seraient exceptionnellement en vertu d'un titre historique, on fausse complètement la réalité. Cette distinction tranchée n'est qu'une vue de l'esprit, que la pratique internationale ne confirme aucunement.

Le Gouvernement norvégien possède d'ailleurs, en ce qui le concerne, des titres historiques incontestables sur les eaux qu'il revendique. Il serait difficile de trouver d'autres cas qui fussent à cet égard plus solidement établis que le sien. Mais quelle que soit la valeur des arguments d'ordre historique qu'il peut faire valoir à l'appui de son système et de l'application qui en a été faite dans le décret de 1935, il lui paraît difficile d'admettre juridiquement que les baies dites « historiques » ont un régime à part, nettement séparé de celui des baies « ordinaires ».

Ce qui est certain, en tout cas, c'est que les États affirment et exercent effectivement leur souveraineté sur un nombre considérable de baies auxquelles il serait impossible d'appliquer le critère admis par les partisans de la règle des 10 milles. Qu'on lui donne une explication ou une autre, le fait n'en demeure pas moins incontestable, et on ne peut l'ignorer quand on cherche à édifier une théorie juridique des baies.

390. Un auteur américain, qui s'est particulièrement occupé de la question des baies, M. Phillip Jessup, professeur à l'Université de Columbia, arrive à la conclusion qu'il est impossible « to lay down a general rule by which one may determine in all cases whether a particular gulf or bay or other body of water which forms an indentation of the coast is to be considered in whole or in part a portion of the territory of the State ». (*The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction*, 1927, p. 355.)

391. Voici d'autre part comment l'état de la question est résumé dans Oppenheim-Lauterpacht, *International Law* (8th ed., par. 191) :

« Such gulfs and bays as are enclosed by the land of one and the same littoral State, and have an entrance from the sea not more than six miles wide, are certainly territorial ; those, on the other hand, that have entrance too wide to be commanded by coast batteries erected on one or both sides of it, even though enclosed by one and the same littoral State, are certainly not territorial.... It is, however, controversial how far bays and gulfs encompassed by a single littoral State, and possessing an entrance more than 6 miles, yet not too wide to be commanded by coast batteries, can be territorial. Some writers state that no such gulf or bay can be territorial, and Lord Fitzmaurice declared in the House of Lords on February 21, 1907, in the name of the British Government, that only bays with an entrance *not* more than 6 miles wide were to be regarded as territorial. But in the *North Atlantic Coast Fisheries Case*, Great Britain disowned the declaration by Lord Fitzmaurice.... Other writers maintain that gulfs and bays with an entrance more than 10 miles wide cannot belong to the territory of the littoral State, and the practice of several States accords with this opinion. But the practice of other countries, approved by many writers, goes beyond this limit.... »

392. Dans son cours de 1923 à l'Académie de droit international de La Haye sur *les Eaux adjacentes au territoire des États*, M. G. G. Wilson, professeur à l'Université de Harvard, résumait dans les termes suivants le fruit de ses observations :

« En somme, l'histoire, la pratique, les décisions des tribunaux et les prétentions formulées devant eux, les proclamations, le témoignage des auteurs, cent autres preuves sont là pour attester qu'il n'existe pas d'uniformité, tant dans la façon de concevoir une baie, que dans celle de déterminer la ligne à partir de laquelle doit se mesurer la limite de la juridiction du côté de la mer. » (*Recueil des Cours de l'Académie*, 1923, p. 150.)

La règle des 10 milles est-elle indépendante de celle des 3 milles ?

393. Avant de terminer cette section du Contre-Mémoire, le Gouvernement norvégien tient à relever l'affirmation que la règle des dix milles serait indépendante de celle des trois milles (Mémoire britannique, par. 82 à 84). Il ne lui semble pas qu'elle soit exacte.

Les deux règles sont en tout cas inspirées par une même tendance. Elles visent l'une et l'autre à imposer au pouvoir de l'État sur les eaux adjacentes des limites étroites, uniformes et rigides. Elles procèdent du même esprit ; et c'est pourquoi le déclin du système auquel elles se rattachent ne peut manquer de les atteindre toutes deux. Si la règle des trois milles a été, suivant l'expression de Gidel, « la grande vaincue » de la Conférence de 1930, sa défaite n'est assurément pas de nature à étayer la règle de dix milles.

Faut-il aller plus loin et lier les deux chiffres ? Il semble bien que le second ait été en effet choisi en fonction du premier. C'est ce que M. J. B. Moore a expliqué dans sa lettre à sir Thomas Barclay, citée au paragraphe 82 du Mémoire britannique. C'était également l'avis du Dr Drago. Dans son opinion dissidente de 1910, il expose qu'entre la règle des six milles (défendue dans l'affaire des Pêcheries par le Gouvernement américain) et la règle des dix milles, il n'y a pas véritable contradiction. La première, dit-il, est l'application stricte aux baies des trois milles visant les côtes ; « et les dix milles sont simplement une extension, une marge ajoutée pour la commodité de la pêche, aux six milles stricts ».

On constate d'ailleurs que les traités qui adoptent pour les baies la règle des dix milles consacrent celle des trois milles pour l'étendue de la mer territoriale.

Quant à dire, comme le fait le Mémoire britannique (par. 83), que la limite des dix milles semble avoir été adoptée pour faire un écho à l'opinion du surarbitre Bates dans l'affaire du *Washington*, c'est oublier que cette opinion a été émise en 1854, c'est-à-dire à un moment où la règle des dix milles était déjà inscrite dans plusieurs accords.

La notion du « discernement raisonnable »

394. Sir Cecil Hurst, dans son article déjà cité du *British Year Book of International Law* sur la territorialité des baies, voit dans la règle des dix milles une application plus précise du principe du « discernement raisonnable » énoncé jadis par lord Hale. Et Gidel invoque aussi « l'élément visibilité » comme une explication rationnelle de la règle. (Mémoire britannique, par. 84.) Il est toutefois permis d'être sceptique à cet égard. La visibilité, qui a joué son rôle dans la pratique maritime à une époque où la technique était primitive — et c'était le cas au temps où lord Hale écrivit son *De Jure Maris* —, n'est plus guère invoquée aujourd'hui comme étalon de mesure. C'est d'ailleurs une notion très vague, qui dépend de plusieurs facteurs : de l'état de l'atmosphère, de la hauteur dont on fait l'observation, de la configuration plate ou montagneuse de la côte, etc.

Au demeurant, pourquoi le principe du « discernement raisonnable » aboutirait-il dans son application à la limite des dix milles ? M. Gidel assure que « c'est la distance à laquelle dans des condi-

tions normales existe la visibilité d'une côte basse » (III, p. 545). Mais un spécialiste renommé, M. Münch, écrit :

« ... la largeur de la baie doit être du double de la mer territoriale, plus trois ou quatre milles marins, de sorte qu'avec une mer territoriale de quatre milles, on arrive à une ligne transversale de douze milles, et avec une mer territoriale de six milles, à une ligne transversale de quinze ou seize milles. On ne devrait pas dépasser quinze ou seize milles, parce que, autrement, la possibilité matérielle de reconnaître le tracé serait mise en question... Autrement dit, un navigateur en haute mer se trouvant devant un des promontoires de la baie, doit pouvoir reconnaître l'autre promontoire. » (*Die technischen Fragen des Küstenmeers*, 1934, p. 94.)

L'argument de la visibilité, que M. Gidel utilise pour justifier la distance de dix milles, est donc employé par Münch pour justifier celle de seize milles. N'est-ce pas la preuve qu'aucune règle précise ne peut être considérée comme découlant directement du principe de lord Hale, et que, dans tous les cas, pour passer de ce principe à une mesure mathématique, il faut y ajouter un coefficient d'arbitraire ?

Section IV. — *Les îles, rochers et bancs (Mémoire britannique, paragraphes 96 à 122)*

Observations préliminaires

395. La partie du Mémoire britannique consacrée aux effets qui résultent, pour le tracé de la ligne de base, de la présence d'îles, de rochers ou de bancs en face des côtes, débute par diverses considérations relatives à l'état du droit international avant l'entreprise de codification qui devait aboutir à la Conférence de codification de La Haye de 1930 (par. 96-100).

Plusieurs d'entre elles appellent des observations.

396. S'il est vrai que, jusqu'à une époque récente, les auteurs ne consacraient que peu de détails au problème des îles et de leurs effets sur la délimitation de la mer territoriale (Mémoire britannique, par. 96), il n'empêche que les gouvernements s'étaient trouvés dans l'obligation de donner une solution pratique aux questions que la littérature du droit international ne traitait que sommairement et d'une manière fragmentaire.

Les lacunes qu'on peut relever dans la doctrine n'existaient pas dans la pratique. Il a déjà été exposé que, depuis très longtemps, la tradition norvégienne s'était fixée à cet égard d'une manière précise (*supra*, par. 45 à 49). D'autres gouvernements avaient eu également l'occasion de déterminer clairement leur attitude. Et nous verrons que, sur la question des archipels notamment (que le Mémoire britannique semble considérer comme une question particulièrement neuve, par. 113 et ss.), la Grande-Bretagne s'est prononcée à plusieurs reprises, au milieu du XIX^{me} siècle, en

faveur d'une conception qui ne cadre aucunement avec celle qu'elle défend dans le présent litige.

397. Il serait d'ailleurs très exagéré de dire que la doctrine du droit international ignorait le problème des îles ou ne s'en occupait qu'en le considérant sous l'angle du régime des baies et de celui des détroits.

La règle suivant laquelle la présence d'îles en face des côtes modifie le tracé normal de la mer territoriale — la ligne de base devant être marquée en pareil cas non par le rivage continental mais par les accessoires naturels du territoire émergeant de l'eau —, cette règle était reconnue par des auteurs comme Wheaton et comme Hall (*infra*, par. 443).

Elle avait été d'ailleurs consacrée par lord Stowell¹ dans l'affaire de l'*Anna*, jugée en 1805 (*infra*, par. 401), et elle fut invoquée à plusieurs reprises dans des litiges internationaux.

398. Le Mémoire britannique fait état (par. 96) des écrits de trois auteurs classiques : Azuni, Ortolan et Calvo. Mais la lecture de leurs ouvrages révèle certaines opinions qui dépassent la pensée qu'on leur prête.

Dans le passage de l'ouvrage d'Azuni (*Le Droit maritime de l'Europe*, p. 254) que vise le Gouvernement britannique, voici ce qui est dit :

« Par. 17. Il est déjà reçu parmi les nations policées que dans les lieux où la terre, en se courbant, forme une baie ou un golfe, on doit supposer une ligne tirée d'une pointe à l'autre de cette terre ferme, ou des petites îles qui se prolongeraient au delà des promontoires de cette baie.... » (italiques par nous).

L'hypothèse envisagée par Azuni n'est donc pas celle d'îles se trouvant à l'intérieur de l'embouchure, mais bien au delà des promontoires de la baie ; et la règle qu'il énonce est que, en pareil cas, la ligne de base ne doit pas être tirée de cap à cap, mais bien des îles voisines des caps. Il ne s'agit donc pas de savoir si la présence des îles en question a pour effet de fermer la baie. Il s'agit de savoir si la ligne de base doit s'accrocher au continent ou s'il faut la reporter au delà des îles avoisinantes, en d'autres termes, s'il faut adopter l'« inner coast line » ou l'« outer coast line ». Azuni se prononce pour la seconde solution, comme lord Stowell le faisait la même année, en statuant dans l'affaire de l'*Anna*.

399. Ortolan (*Règles internationales et Diplomatie de la Mer*, 1864, p. 145) s'exprime comme ceci :

« On doit ranger sur la même ligne que les rades et les ports, les golfes et les baies et tous les enfoncements connus sous d'autres dénominations, lorsque ces enfoncements formés par les terres d'un même État ne dépassent en largeur la double portée du canon,

¹ Lord Stowell, alors sir William Scott.

ou lorsque l'entrée peut en être gouvernée par l'artillerie, ou qu'elle est défendue naturellement par des îles, par des bancs ou par des roches. »

On notera en passant que, contrairement à la thèse soutenue dans le Mémoire britannique, Ortolan ne limite pas la règle ainsi énoncée aux « baies » *sensu stricto*, mais l'étend à « tous les enfoncements connus sous d'autres dénominations ».

On constatera d'autre part que, si Ortolan considère les îles par rapport aux baies, ce n'est pas en tant qu'elles délimitent des chenaux conduisant soit à la mer libre, soit à des eaux intérieures, mais bien *en tant qu'elles contribuent à la défense de la baie*. Le critère d'après lequel doit se résoudre la question de la territorialité de la baie étant la possibilité pour l'État d'en défendre l'entrée, il précise que, pour appliquer ce critère, il ne faut pas considérer seulement la terre ferme, mais aussi les « îles », les « bancs » et les « roches » qui se trouvent dans le voisinage.

Ortolan ne se place donc aucunement au point de vue du navigateur qui utilise les passages situés entre les îles ou entre celles-ci et la terre ferme — ce qui est l'attitude systématiquement adoptée par le Mémoire britannique. Il se place au point de vue des intérêts et, spécialement, de la sécurité de l'État côtier.

Ce point de vue, que la logique impose quand il s'agit de déterminer l'étendue du domaine maritime de l'État, conduit un peu plus loin Ortolan à formuler une autre observation, digne d'être relevée (*op. cit.*, p. 158) :

« Eu égard à la réalité soit de l'attaque, soit de la défense possibles, on ne doit considérer comme mer territoriale, soumise au régime entier de cette mer, que la portion qui peut être dominée par les moyens d'action des côtes, ou qui peut menacer les côtes par des moyens d'action établis sur elle.... Bien entendu que la distance ne commence à compter que du point où il y a véritablement mer navigable. »

On voit qu'Ortolan tient compte, pour le tracé de la ligne de base, non de la laisse de basse mer, mais de l'endroit où la mer devient navigable. On voit aussi que, pour lui, l'étendue de la mer territoriale est déterminée non seulement par les *possibilités*, mais aussi par les *nécessités* de la défense.

C'est en se plaçant à ce dernier point de vue que lord Stowell avait jugé l'affaire de l'*Anna*.

400. Le troisième auteur cité au paragraphe 96 du Mémoire britannique est Calvo (*Le Droit international*). Il adopte, en ce qui concerne la territorialité des baies, la même conception :

« Par. 367. Les golfes et les baies défendus soit naturellement par des îles, des bancs de sable ou des roches, soit par le feu croisé de canons placés à leurs deux ouvertures, se rattachent à la souveraineté territoriale contiguë.... »

Quant à l'influence des îles sur le tracé des lignes de base, voici ce qu'il dit au paragraphe 342 :

« on peut tracer des frontières imaginaires d'après les degrés de longitude et de latitude, ou mesurer les distances, soit par des lieues marines, à partir d'une certaine île ou d'une certaine côte, soit par des portées de canon ».

401. L'interprétation donnée (Mémoire britannique, par. 98) au jugement de lord Stowell dans *The Anna* paraît difficilement admissible.

Le Mémoire britannique soutient que cette décision ne concerne pas le régime des eaux se trouvant entre des îles voisines d'une côte et la côte elle-même, et n'a pour objet que la question de savoir si des îles non habitées et impropres à l'être peuvent être considérées comme soumises à la souveraineté de l'État riverain.

Il est vrai que l'attention de lord Stowell s'est dirigée sur ce point. Faut-il admettre que les îles situées à l'embouchure du Mississippi et à moins de trois milles desquelles l'*Anna* avait été capturée constituent une partie du territoire américain ou un « no man's land »? Lord Stowell s'est prononcé en faveur de la première solution. Mais la conséquence qu'il en tire a une portée plus large que celle indiquée dans le Mémoire britannique.

Le grand juge des prises n'estime aucunement que chacune des nombreuses petites élévations dont il s'agit (« a number of little mud islands composed of earth and trees drifted down by the river ») doit être traitée juridiquement comme une unité isolée et se voir attribuer, en conséquence, une mer territoriale propre — ce qui est la thèse du Mémoire britannique en ce qui concerne les groupes d'îles (par. 113 et ss.). Il dit que ces îles « form a kind of portico to the main land » et que c'est à partir d'elles qu'il faut tracer « the line of territory » :

« *It is argued that the line of territory is to be taken only from the Balise, which is a fort raised on main land by the former Spanish possessors. I am of a different opinion; I think that the protection of territory is to be reckoned from these islands; and that they are the natural appendages of the coast on which they border, and from which, indeed, they are formed.* »

La question était de savoir « what is to be deemed the shore ». Pour lord Stowell, « the shore » n'est pas la ligne côtière intérieure, celle du continent où se trouve le fort de Balise, mais la ligne côtière extérieure, celle qui est marquée par les îles : celles-ci étant « comprised within the bounds of territory ».

En d'autres termes, lord Stowell a statué que, lorsqu'un groupe d'îles se trouve à proximité d'une côte, la largeur de la mer territoriale doit être calculée à partir de la ligne extérieure de l'archipel et non à partir du continent.

Cette interprétation de son jugement paraît découler nécessairement du texte et des circonstances locales.

Elle n'a jamais été mise en doute par les États-Unis, dont la pratique est conforme à la règle ainsi comprise. C'est en donnant au jugement de lord Stowell cette portée — considérée par eux comme évidente — qu'ils l'ont invoqué en 1903 dans l'affaire des frontières de l'Alaska. Ils s'en sont alors prévalus comme d'un exemple pour prouver que la mer territoriale doit être calculée dans un cas de ce genre « from the outer coast line » (*Case of Great Britain, Appendix*, pp. 488-490 de l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord [1910], qui reproduit les arguments présentés en 1903 dans celle des frontières de l'Alaska).

C'est également le sens que les Law Officers britanniques lui ont manifestement donné dans leur consultation de 1862 au sujet des Bermudes, dont il sera question plus loin (*infra*, par. 467).

Le jugement de lord Stowell est donc, contrairement à ce qu'affirme le Mémoire britannique dans son paragraphe 98, d'une grande portée en ce qui concerne le régime des eaux situées entre la côte continentale et la ligne extérieure de l'archipel côtier, car si c'est à partir de cette dernière que doit se calculer l'étendue de la mer territoriale, il s'ensuit nécessairement que la souveraineté de l'État riverain s'exerce sur la zone intermédiaire.

402. Le Mémoire britannique rappelle (par. 100) que la question des rocs et des bancs de sable fut soulevée au cours de la session de 1894 de l'Institut de droit international, mais qu'elle ne fut pas retenue « apparently because it was feared that to make allowance for rocks and banks would lead to undue extension of territorial waters ». Cette présentation des choses appelle une mise au point. Le texte proposé par M. Thomas Barclay était ainsi conçu :

« Art. 4. Des bancs de sable et des rocs découvrant à marée basse sont assimilés au territoire. »

Il fut effectivement repoussé à une très faible majorité (15 voix contre 13), mais il ressort de la discussion que l'opposition qu'il rencontra était uniquement déterminée par la crainte d'assimiler sans restriction les « bancs de sable » au territoire.

« M. de Bar », lit-on dans le compte rendu de la séance, « trouve cet article dangereux, si on le prend au pied de la lettre. Il pourra y avoir des séries de bancs de sable ; la mer territoriale s'étendrait à l'infini, la mer libre disparaîtrait. L'orateur propose la suppression de l'article. » (*Annuaire*, 1894, p. 293.) (Italiques par nous.)

Les objections semblent donc bien n'avoir eu pour objet que les « bancs de sable » et la rédaction très ample du texte proposé.

403. Dans le même paragraphe 100, le Gouvernement norvégien relève une affirmation à laquelle il ne peut souscrire. Le Mémoire britannique dit, qu'au cours du nouvel examen de la question des îles provoqué par l'entreprise de codification dont la Société des Nations avait pris l'initiative, « a tendency developed to distinguish between individual islands and groups of islands ».

Par là, le Gouvernement du Royaume-Uni veut dire, semble-t-il, que l'idée de traiter les groupes d'îles comme une catégorie juridique distincte et de ne pas les assimiler aux îles isolées n'aurait fait son apparition que récemment ; qu'on se trouverait devant une notion nouvelle. Si c'est là le sens de son observation — et cela paraît confirmé par la suite de l'exposé (Mémoire britannique, par. 113 et ss.), elle est inexacte. Le droit international n'a pas attendu les années qui ont immédiatement précédé la Conférence de codification de La Haye de 1930 pour se rendre compte qu'un archipel et une île isolée sont choses différentes et qui ne peuvent être traitées de la même façon. La distinction constamment faite dans les travaux officiels et privés qui ont précédé la Conférence de codification de 1930 entre le cas des îles et celui des archipels, n'est donc aucunement une innovation. Elle ne fait qu'exprimer une réalité juridique depuis longtemps reconnue par la pratique des États. Le Gouvernement norvégien l'établira le moment venu. Il tient à dissiper immédiatement l'erreur que pourrait faire naître à ce sujet le paragraphe 100 du Mémoire britannique.

A. *Iles, rochers et bancs isolés (« individual »)* (Mémoire britannique, paragraphes 101 à 109)

Critique de la définition de l'île donnée par le Gouvernement britannique

404. Le Mémoire britannique traite, dans cette partie, de deux questions : la définition juridique de l'île et l'effet exercé par la présence d'une île ou d'une autre élévation du sol sur la mer territoriale.

Une île est définie comme une étendue de terre, entourée d'eau, et qui se trouve d'une manière permanente au-dessus du niveau de la marée haute. Une élévation du sol — quel que soit le terme sous lequel on la désigne — qui n'émerge qu'à marée basse ne constitue pas une île (par. 104, cf. par. 112 [1]).

Une île a sa propre mer territoriale (*ibid.*).

Une élévation qui n'émerge qu'à marée basse sera considérée, pour le tracé de la ligne de base, comme une partie du territoire si elle est située totalement ou partiellement dans les limites de la mer territoriale (par. 104, cf. par. 112 [2]).

En revanche, si elle se trouve entièrement en dehors de ses limites, elle n'entrera pas en ligne de compte, fût-elle située à moins de 4 milles (étendue de la mer territoriale norvégienne) d'une autre élévation se trouvant, elle, dans la mer territoriale et comptant pour le tracé de la ligne de base (par. 107, cf. par. 112 [3]).

Telle est la thèse du Mémoire britannique.

405. Elle repose une fois de plus sur les travaux de la Conférence de codification de 1930, et il est remarquable qu'aucun autre élément

(de doctrine, de législation, de jurisprudence ou de pratique diplomatique) n'est invoqué à son appui, sauf une référence — contestable — à la Convention de La Haye de 1882 réglementant la police de la pêche dans la mer du Nord (*infra*, par. 413):

406. Le Mémoire britannique signale (par. 102) que les projets adoptés en 1926 par l'International Law Association, en 1927 par l'American Institute et en 1928 par l'Institut de droit international ne donnent aucune définition du mot « île ». C'est exact. Aucun d'eux ne contient donc d'indications corroborant la définition restrictive que le Mémoire britannique donne de ce terme et la distinction essentielle qu'il fait entre les élévations à émergence constante (auxquelles il réserve la qualité d'îles) et les élévations n'émergeant qu'à marée basse.

407. La définition restrictive de l'« île » est également repoussée — comme le Mémoire britannique le reconnaît (par. 101) — par le projet du Comité des Experts de la S. d. N. (« projet Schücking »).

408. Quant aux réponses données par certains gouvernements au questionnaire qui leur avait été envoyé en vue de la préparation de la Conférence de codification, le Mémoire britannique constate qu'elles révèlent des conceptions différentes, mais il convient d'ajouter à cette constatation : 1) que beaucoup de gouvernements se sont abstenus d'émettre un avis sur ce point ; 2) que seuls la Grande-Bretagne, certains dominions et l'Inde se sont prononcés en faveur de la définition restrictive de l'île donnée dans le Mémoire britannique ; 3) que les États-Unis, l'Estonie, la Finlande, le Japon, la Norvège et les Pays-Bas ont pris position contre cette définition restrictive et en faveur de la définition large du « projet Schücking » ; 4) que l'Allemagne a proposé de considérer comme île naturelle « toute éminence de la terre dans l'eau qui se trouve à sec au niveau de la carte » ; 5) que la Roumanie, allant plus loin que le « projet Schücking », a demandé que l'on entende par île toute « surface de terrain, rocheux ou non, couverte ou non d'eau, liée ou non avec le continent, mais au-dessus de laquelle on ne peut pratiquer la navigation ».

409. Ces réponses permettent déjà de constater que la pratique est loin d'attester l'existence d'une règle générale de droit international consacrant la définition restrictive préconisée dans le Mémoire britannique. De nombreux faits corroborent cette conclusion. Le Gouvernement norvégien aura l'occasion d'en citer lorsqu'il examinera la question des archipels. C'est, en effet, surtout en pareil cas que la thèse soutenue dans le Mémoire britannique paraît difficilement admissible et peu conforme à la réalité. On verra que la pratique de l'Empire britannique notamment est souvent en contradiction avec elle.

Pour l'instant, le Gouvernement norvégien se bornera à citer quelques textes tout à fait explicites à cet égard.

a) Le décret français du 18 octobre 1912 (*Journal officiel*, 20 et 21 octobre 1912) relatif à l'application de la Convention XIII de La Haye du 18 octobre 1907 prend comme ligne de base « la laisse de basse mer, le long de toute l'étendue des côtes et des bancs découvrants qui en dépendent, ainsi qu'autour du balisage fixe qui détermine la limite des bancs non découvrants ».

Comme on le voit, ce décret va jusqu'à tenir compte des bancs non découvrants, c'est-à-dire constamment submergés. En pareil cas, le tracé de la mer territoriale s'établit à partir du balisage fixe qui détermine leur limite. Quant aux bancs découvrants, c'est-à-dire alternativement couverts et découverts par les marées, ils sont expressément mentionnés dans le décret comme retenus, à l'égal des côtes, pour le tracé de la mer territoriale.

b) Le 21 décembre 1912, le Danemark, la Norvège et la Suède signèrent à Stockholm une déclaration en vue de fixer des règles similaires de neutralité.

Le texte de cette déclaration, ainsi que des extraits des ordonnances prises par les trois États signataires sur la base de l'accord intervenu, sont reproduits en annexe au présent Contre-Mémoire (annexe 65)¹.

Les trois ordonnances énoncent la règle suivant laquelle « les eaux intérieures comprennent outre les ports, entrées des ports, rades et baies, les eaux territoriales situées en deçà des îles, îlots et récifs *qui ne sont pas continuellement submergés* » (italiques par nous).

c) La déclaration signée aux mêmes fins le 27 mai 1938 par le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède, ainsi que des extraits des ordonnances danoise, finlandaise, norvégienne et suédoise, qui y font suite, sont également reproduits en annexe (annexe 66). On y trouve la même règle.

d) La convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aaland, conclue à Genève le 20 octobre 1920, par l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, le Royaume-Uni, la Lettonie, la Pologne et la Suède (S. d. N., *Recueil des Traités*, IX, p. 211) porte :

« Article 2, II. — Les eaux territoriales des îles d'Aaland sont considérées comme s'étendant à une distance de trois milles marins² de la laisse de basse mer des îles, îlots et récifs *non constamment submergés....* » (italiques par nous.)

e) Le protocole final de l'accord signé le 29 décembre 1933 à Helsingfors, par la Suède et la Finlande, concernant l'organisation d'un service de garde commun en vue de la lutte contre l'impor-

¹ Voir aussi annexe 39, nos 1 et 2.

² Il a été précisé lors de la conférence qui a élaboré cette convention, que la limite de trois milles était adoptée pour des raisons spéciales et qu'il ne s'agissait aucunement de l'application d'un principe général. (Voir les observations de MM. Ricci-Busatti (Italie), Gout (France), Enckell (Finlande), de Trolle (Suède), et von Baligand (Allemagne) dans les *Actes de la Conférence*, pp. 23-31.)

tation illicite des marchandises alcooliques, précise que les eaux territoriales des deux pays contractants se comptent à partir des eaux « sises en deçà et dans l'intervalle des îles, îlots ou récifs *non constamment submergés* » (italiques par nous) (annexe 67).

f) Le décret promulgué le 28 mai 1949 par l'Arabie saoudite, et auquel le Mémoire britannique fait allusion dans son paragraphe 87, contient la disposition suivante :

« Art. 1 (c). The term "island" includes any islet, reef, rock, bar or permanent artificial structure *not submerged at lowest low tide.* » (Italiques par nous.) (Annexe 63.)

410. La thèse soutenue dans le Mémoire britannique ne peut donc invoquer en sa faveur ni les projets des associations scientifiques, ni le projet du Comité d'Experts de la S. d. N., ni une pratique générale et constante des États.

Elle est en revanche conforme à la Base de discussion n° 14, proposée par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930 et au rapport de la 2^{me} Sous-Commission, qui n'a fait d'ailleurs que reprendre, avec une mise au point, la suggestion du Comité préparatoire.

De tous les éléments fournis par la pratique et la doctrine, ce sont les seuls qui correspondent au système dont le Gouvernement britannique demande à la Cour de faire application dans le règlement du présent litige.

Cette constatation suffirait au besoin pour faire apparaître la fragilité de sa prétention.

411. Cette prétention devient plus manifeste encore si l'on tient compte des conditions dans lesquelles la Base de discussion n° 14, reprise dans le rapport de la 2^{me} Sous-Commission, a été élaborée.

Le Mémoire britannique reconnaît que la formule imaginée par le Comité préparatoire n'était qu'un *compromis* (par. 103). Parmi les gouvernements qui avaient répondu au questionnaire et s'étaient prononcés sur ce point, deux conceptions principales se faisaient jour. Suivant les uns, il suffisait que l'île émergeât à marée basse ; suivant les autres (la Grande-Bretagne, certains dominions et l'Inde), elle devait émerger à marée haute. Un accord n'avait chance de se réaliser que si le groupe britannique obtenait une satisfaction partielle. Et c'est pourquoi le Comité préparatoire a cherché un moyen terme.

« Une solution transactionnelle peut être envisagée », dit-il dans ses *Observations*. « Elle consistera à n'accorder des eaux territoriales qui lui sont propres à une île (cas d'une île isolée) que si celle-ci émerge à marée haute, et pour fixer la ligne servant de base à l'étendue des eaux territoriales d'une autre île ou d'un continent, à tenir compte même des îles, comprises elles-mêmes dans ces eaux territoriales, dès qu'elles émergent à marée basse. » (*Bases de discussion*, II, p. 54.)

Étant donné que la Conférence de codification se proposait essentiellement d'établir un régime conventionnel et non de constater le droit existant, le Comité préparatoire était dans son rôle en suggérant cette transaction. Et la 2^{me} Sous-Commission restait également dans le sien en la reprenant. Mais il est clair qu'il s'agit là d'une formule diplomatique, conçue dans l'espoir d'un accord qui ne s'est pas réalisé, et qu'elle est privée, dès lors, de toute valeur juridique.

412. Dans son paragraphe 108, le Mémoire britannique affirme que son système, basé sur une distinction entre les îles proprement dites et les élévations n'émergeant qu'à marée basse, est considéré comme un « reasonable compromise », qu'il est « commonly regarded as an acceptable solution of the difference in regard to this branch of customary law ».

On reconnaîtra que cette affirmation est bien vague ; mais il paraît superflu de s'y attarder, car, à supposer qu'elle fût exacte, quelle valeur aurait-elle au point de vue de l'application du droit existant ? Il ne s'agit pas de savoir si l'on trouve raisonnable *de lege ferenda* le compromis suggéré en vue de la Conférence de codification et que le Gouvernement britannique reprend maintenant pour son compte ; si l'on y voit une « solution acceptable » en vue de concilier des thèses contradictoires. Il s'agit de savoir quel est le droit en vigueur. Les États qui n'appliquent pas cette formule de compromis, qui tiennent compte pour le tracé de leur mer territoriale des élévations émergeant à marée basse, méconnaissent-ils les prescriptions du droit international ? Voilà la seule question qui se pose. Le différend anglo-norvégien n'est pas soumis à un organe politique chargé de lui donner une solution de compromis. Il est déferé à une cour de justice, chargée de dire le droit, et, dans l'espèce, de déclarer si la Norvège a enfreint les limites de son droit en prenant le décret du 12 juillet 1935.

Si la Cour devait se prononcer sur ce point dans le sens indiqué par le Mémoire britannique, la Norvège ne serait pas seule d'ailleurs à être atteinte par une telle décision, dont les répercussions iraient loin.

413. Dans ce même paragraphe 108, le Mémoire britannique déclare que les règles sur lesquelles il demande à la Cour de se guider « are broadly in line with the principles of the North Sea and other fishing conventions ».

On remarquera également le caractère extrêmement vague de cette assertion. Elle pourrait faire croire que les conventions auxquelles il est fait ainsi allusion et dont la seule qui soit citée est celle de 1882 sur la pêche dans la mer du Nord, sont conformes au système du Mémoire britannique et lui servent, sinon de modèle, au moins de référence. Mais le Mémoire britannique s'abstient de préciser les analogies sur lesquelles il se fonde pour dire que sa

propre conception est « broadly in line with the principles » de ces accords.

La Convention de la mer du Nord de 1882 avait pour objet de « régler la police de la pêche dans la mer du Nord, en dehors des eaux territoriales » (article premier). Ce n'est qu'accessoirement — et après hésitation — qu'une disposition y a été introduite pour définir (entre parties contractantes et dans une région déterminée) la limite du droit exclusif de pêche (art. 2). Or, que déclare cet article 2 ? Que les pêcheurs nationaux jouissent du droit exclusif de pêche dans le rayon de trois milles, à partir de la laisse de basse mer le long des côtes, « ainsi que des îles et des bancs qui en dépendent ». C'est tout. Peut-on dire que ce texte, qui ne contient aucune définition des « îles » et qui leur assimile les « bancs », préfigure le système du Mémoire britannique ?

Au demeurant, faut-il rappeler que la Convention de la mer du Nord de 1882, pas plus que les autres conventions particulières conclues en matière de pêche auxquelles le Mémoire britannique fait allusion, ne prétend consacrer une règle générale de droit international, mais qu'elle tend simplement à formuler des règles spéciales, valables pour une certaine région et ne liant que les parties contractantes ? (*supra*, par. 340 et 341). Faut-il rappeler d'autre part que la Norvège n'est point partie à ces conventions et qu'elle s'est toujours refusée à adhérer à la Convention de la mer du Nord de 1882, malgré les démarches pressantes et réitérées dont elle a été l'objet à cette fin (*supra*, par. 67, 68 et 85) ?

414. Tandis que le Comité préparatoire et la 2^{me} Sous-Commission de la Conférence de codification avaient conçu comme une simple *transaction* l'établissement de deux régimes différents pour les élévations qui émergent constamment et celles qui ne le font qu'à marée basse, le Mémoire britannique croit en trouver la justification dans une raison logique :

« These rules, so far from being arbitrary, are founded on the practical consideration that claims to territorial waters are only admissible in respect of land permanently visible to mariners. » (Par. 105.)

415. Il est frappant de constater que le Gouvernement britannique n'envisage le problème de la mer territoriale qu'à travers l'optique du marin (Mémoire britannique, par. 97 et 129). Cette tendance le conduit ici à présenter une conception tout à fait inadmissible des droits de l'État côtier. A l'en croire, la consistance du domaine maritime de ce dernier serait déterminée par la possibilité, pour le navigateur venant du large, d'en discerner les limites. Le point de vue est manifestement inexact. Ce qui justifie la souveraineté de l'État sur la mer adjacente et, par conséquent, l'étendue de cette zone de souveraineté, ce sont ses propres intérêts. Sans doute devra-t-il tenir compte, en traçant les limites de son domaine, des

avantages ou des inconvénients que ce tracé peut offrir pour les marins ; mais ses droits sur les eaux adjacentes ne sont aucunement fondés sur des considérations de cet ordre. Ils résultent de la proximité des côtes, de la configuration de celles-ci et de la nécessité où il se trouve d'exercer sur elles son autorité en vue de sauvegarder ses intérêts légitimes et essentiels.

416. On peut se demander au surplus si la raison invoquée par le Mémoire britannique justifierait la distinction qu'il fait entre le cas où une élévation n'émergeant qu'à marée basse se trouve dans les limites de la mer territoriale et celui où elle sort de ces limites. Cette élévation est-elle nécessairement plus visible dans la première hypothèse que dans la seconde ?

Si on adoptait le critère proposé par le Gouvernement britannique, il faudrait d'ailleurs aller plus loin et ne pas tenir compte seulement de la durée de l'émersion, mais aussi des proportions de l'élévation ainsi que de sa proximité par rapport à d'autres élévations, car il est évident qu'une petite élévation est moins visible si elle est isolée que si elle fait partie d'un groupe. Le critère dont il est fait usage conduirait donc logiquement à distinguer le régime des archipels de celui des îles, bancs ou rochers isolés, ce que, par ailleurs, le Mémoire britannique se refuse à admettre.

417. Le Gouvernement du Royaume-Uni rappelle (Mémoire britannique, par. 106) que la proposition qu'il avait soumise à la Conférence de codification, en ce qui concerne la définition des îles au point de vue de leur effet sur la mer territoriale, était encore plus restrictive que celle à laquelle il se rallie actuellement.

L'amendement à la Base de discussion n° 14 qu'il avait déposé devant la Deuxième Commission était libellé de la manière suivante :

« Pour qu'une île puisse comporter des eaux territoriales qui lui soient propres, il faut qu'elle se trouve d'une manière permanente au-dessus de la marée haute et puisse, dans son état naturel, être effectivement occupée et utilisée. » (*Actes, Séances des Commissions, III, p. 196.*)

Ainsi, non seulement les élévations qui n'émergent qu'à marée basse auraient été exclues, mais on aurait également exclu les îles qui, « dans leur état naturel », ne peuvent pas être « effectivement occupées et utilisées ». Que faut-il entendre par là ? On ne nous le dit pas. La notion de l'occupation effective est déjà très élastique. Celle de l'utilisation l'est peut-être davantage. Les îlots alluvionnaires situés à l'embouchure du Mississippi et dont lord Stowell a eu à s'occuper dans l'affaire de l'*Anna*, ne peuvent-ils pas être effectivement utilisés ? Ils sont inhabitables, mais servent à la chasse, ce qui est une forme d'utilisation.

Le Gouvernement norvégien n'aurait pas à pâtir, semble-t-il, d'une règle qui formulerait pareille condition, car les îles, îlots et

rochers qui gardent ses côtes peuvent parfaitement s'en accommoder. Mais il doit constater que le droit international en vigueur ne révèle point l'existence d'une telle règle ; que celle-ci n'a d'ailleurs pas été retenue par la 2^{me} Sous-Commission de la Conférence de codification ; et que si M. Gidel l'approuve, ainsi que le relève le Mémoire britannique, c'est uniquement *de lege ferenda*, en se plaçant au point de l'opportunité. « Nous considérons, pour notre part », écrit-il, « une pareille disposition comme excellente et comme de nature à prévenir beaucoup de difficultés internationales... » (*Gidel*, III, p. 675.)

418. Le paragraphe 106 du Mémoire britannique contient une autre idée que le Gouvernement norvégien ne peut accepter. Il s'agit de l'interprétation donnée à l'expression « étendue de terre » (« area of land ») utilisée dans le rapport de la 2^{me} Sous-Commission pour la définition de l'île. Le Gouvernement britannique la comprend comme signifiant « an elevation exposing an appreciable surface of land above the sea ». En d'autres termes, les îles qui ne comportent pas *une surface d'une certaine importance* ne seraient pas considérées comme des îles pour la détermination de la mer territoriale.

Rien dans le rapport de la 2^{me} Sous-Commission n'autorise cette interprétation restrictive, qui ne cadre aucunement avec les réponses des gouvernements au questionnaire du Comité préparatoire¹.

M. Gidel, qui a participé aux travaux de la 2^{me} Sous-Commission, contredit d'ailleurs formellement l'interprétation du Mémoire britannique. « La définition donnée par la Deuxième Sous-Commission », écrit-il, « se contente d'une masse émergée quelconque, aussi petite soit-elle. » (*Gidel*, III, p. 673.) (Italiques par nous.)

On hésite à répéter une fois de plus qu'à supposer même que la formule de la 2^{me} Sous-Commission dût être interprétée comme le fait le Gouvernement britannique, ce ne serait pas une raison pour y voir l'expression du droit existant.

419. Que la pratique des États ignore la règle d'après laquelle les élévations d'une surface exigüe devraient être écartées, les témoignages abondent qui permettent de le prouver.

Sans parler des réponses des gouvernements au questionnaire du Comité préparatoire, on peut citer de nombreux textes et de nombreux faits qui l'établissent.

¹ *Allemagne* : « toute éminence de la terre dans l'eau... ».

Estonie : « tout accident du relief sous-marin... ».

États-Unis : « toute partie de la surface terrestre naturellement constituée, s'élevant au-dessus du niveau de la mer... ».

Pays-Bas : « toute élévation naturelle ou artificielle du sol au-dessus de la surface de la mer... ».

Norvège : « îles, ilots et rochers ».

Suède : « îles, ilots et récifs ».

Ainsi, le Traité de paix conclu à Dorpat, le 14 octobre 1920, entre la Finlande et la République socialiste fédérative des Soviets de Russie (S. d. N., *Recueil des Traités*, volume III, n° 1) prend pour point de départ dans le calcul des eaux territoriales le « dernier îlot ou rocher dépassant le niveau de la mer » (art. 3).

La Convention de Genève du 20 octobre 1920 sur les îles d'Aaland (*ibid.*, volume 9, p. 211) mentionne les « îles, îlots et récifs » (art. 2, II) (*supra*, par. 409, d).

Le décret de l'Arabie saoudite du 28 mai 1949 (annexe 63) inclut dans la catégorie des îles « any islet, reef, rock, etc. » (art. 1, c).

Rien dans ces énumérations ne fait apparaître une réserve quelconque quant aux dimensions des surfaces émergentes. D'autre part, ainsi que le Gouvernement norvégien l'établira (*infra*, par. 461-469), de nombreux archipels du Pacifique et de l'Atlantique sont considérés par les États riverains comme compris totalement dans leur domaine maritime. Prétendra-t-on que toutes les élévations du sol qui en font partie (cayes, récifs de corail, etc.) exposent « an appreciable surface of land above the sea » ?

420. Le Mémoire britannique (par. 107) précise que les élévations, situées entièrement en dehors de la mer territoriale (du continent ou d'une île) et qui n'émergent pas constamment, n'entrent jamais en ligne de compte pour le tracé de la ligne de base, et qu'il en est ainsi même si la distance les séparant d'une autre élévation située, elle, dans la mer territoriale et retenue, par conséquent, pour le tracé de la ligne de base, est inférieure à la largeur adoptée en principe pour la mer territoriale. En d'autres termes, si la présence dans les eaux territoriales d'une élévation n'émergeant qu'à marée basse a pour effet de reporter vers le large la ligne de base, on ne peut procéder à un second report en invoquant la présence, dans les eaux territoriales ainsi élargies, d'une autre élévation n'émergeant qu'à marée basse. La rectification ne peut se faire qu'une fois.

En tant qu'il s'agit d'interpréter le rapport de la 2^{me} Sous-Commission de la Conférence de codification de 1930, la remarque paraît exacte, bien que le texte du rapport soit peu explicite.

Quant à la réalité juridique de la règle ainsi énoncée, on ne peut, semble-t-il, en discuter qu'en examinant séparément le cas des îles isolées et celui des groupes d'îles (archipels), car la question se présente sous des aspects très différents suivant qu'il s'agit de l'un ou de l'autre. Dans le cas des archipels, sa solution dépend essentiellement du point de savoir si l'archipel est considéré comme un tout ou s'il faut, au contraire, déterminer séparément le statut juridique des divers éléments qui le composent. Cette question préjudicielle dominant la matière, le Gouvernement norvégien croit superflu d'entamer une controverse sur le cas des îles isolées, étant donné que les îles qui bordent la côte norvégienne forment incontestablement un « groupe » et que, pour le présent litige, l'hypothèse d'îles isolées n'offre donc aucun intérêt pratique.

421. Dans le paragraphe 109, qui clôt cette section du Mémoire britannique, est envisagé le cas d'îles se trouvant à l'intérieur ou devant l'embouchure d'une baie.

S'il s'agit d'îles constamment émergées et que les intervalles qui les séparent soit de la côte, soit les unes des autres, ne donnent accès qu'à des eaux intérieures, le Gouvernement du Royaume-Uni admet que le régime des baies est applicable et qu'il suffit, pour que la baie soit fermée, que ces intervalles n'excèdent pas 10 milles.

Il prétend que dans les autres cas, les chenaux formés par la présence de ces îles doivent être soumis au régime des détroits.

En ce qui concerne le régime des baies et, particulièrement, la prétendue règle des 10 milles, le Gouvernement norvégien a déjà exposé ce qu'il pense de la thèse actuellement soutenue par le Royaume-Uni. Il renvoie à ce qu'il a dit à ce sujet (*supra*, chapitre II, section III).

Certes, la présence d'îles à l'intérieur ou devant l'embouchure d'une baie peut être importante pour déterminer son régime. La territorialité des baies et le tracé des lignes de base dépendent de circonstances de fait qui varient dans chaque cas. La configuration de la baie est un élément essentiel à faire entrer à cet égard en ligne de compte et elle peut être largement affectée par la présence d'îles, ou d'autres élévations, même n'émergeant qu'à marée basse. Mais il ne peut s'agir d'appliquer ici la règle des 10 milles, étant donné que cette règle n'existe pas et qu'en tout cas, elle ne lie pas la Norvège.

Quant à l'application éventuelle du régime des détroits, la question sera examinée plus loin. Contrairement à l'ordre suivi dans le Mémoire britannique, il paraît plus logique de n'entamer cet examen qu'après celui qui sera consacré à la question des groupes d'îles. C'est en effet surtout lorsqu'on se trouve en présence d'un groupe d'îles, qu'on peut se demander dans quelle mesure le régime des détroits doit être appliqué aux chenaux existant soit entre les éléments du groupe, soit entre le groupe et la côte continentale. Dans le cas de la Norvège, c'est seulement ainsi que la question se pose.

Le Gouvernement norvégien s'attachera donc en premier lieu à discuter la thèse du Mémoire britannique relative au régime des groupes d'îles. Il considérera ensuite la question des détroits.

B. *Groupes d'îles (archipels) (Mémoire britannique, paragraphes 113 à 121)*

Nécessité de préciser les caractères propres du cas concret qu'il s'agit de régler (en l'espèce celui du « skjærgård » norvégien)

422. Le Mémoire britannique insiste sur les difficultés techniques que soulève la définition du « groupe d'îles » (par. 118).

Il en est ainsi de toutes les définitions abstraites qui prétendent s'appliquer à des réalités concrètes très différentes les unes des

autres et entre lesquelles on ne peut trouver que des similitudes sommaires et vagues. On a vu qu'il en est ainsi pour la définition des « baies ». Il en est ainsi également — ou peut-être davantage — pour les « archipels ».

Voici, par exemple, une série d'îles éparpillées en plein océan sur de vastes superficies et si distantes les unes des autres que le lien qui les unit devient difficilement perceptible. Voici, d'autre part, un groupe compact d'îles, d'ilots et de rochers, qui couvrent la côte d'un État et en constituent manifestement le prolongement dans la mer. Comment réunir dans une même formule deux cas aussi dissemblables et décider *a priori* qu'ils seront soumis au même régime ?

Il faut en tout cas distinguer « les archipels océaniques, isolés au milieu des mers, et les archipels côtiers, proches des côtes des continents ou de grandes terres ». Les géographes le font, et « cette distinction présente un grand intérêt », déclare M. Gidel, « pour l'étude de la question juridique des archipels » (*Gidel*, III, pp. 706-707).

Mais parmi les archipels côtiers eux-mêmes, des différences sensibles peuvent s'accuser.

Certains complexes d'îles se présentent, par exemple, sous la forme d'un chapelet égrené le long des côtes ; d'autres prennent une forme circulaire ou polygonale.

Il faut tenir compte aussi de la solidarité plus ou moins étroite qui existe entre eux et le continent. L'importance de ce facteur a été souvent mise en relief (voir notamment le jugement déjà cité de lord Stowell dans *The Anna*, *supra*, par. 401, ainsi que la lettre adressée le 10 août 1863 par M. Seward, secrétaire d'État des États-Unis, au ministre d'Espagne, M. Tanara, *infra*, par. 462).

Cette solidarité sera telle, parfois, que les élévations du sol émergeant de la mer formeront corps avec le continent et en seront *physiquement et socialement inséparables*.

Car il n'y a pas que l'élément physique à prendre en considération. L'élément social n'a pas moins d'importance. Si les eaux qui se glissent entre l'archipel et le continent apparaissent socialement comme une barrière, comme un agent de désunion, l'interdépendance ne sera pas la même que si elles jouent, au contraire, le rôle d'un agent de fusion. La réalité sociale, la tradition, l'usage effectif sont, en pareille matière, des données essentielles.

423. De ces différences, le Mémoire britannique ne tient aucun compte. Pour lui, il existe *un* régime juridique des îles, qui est le même dans tous les cas, qui s'applique aussi bien à une ceinture côtière comme le « skjærgård » norvégien qu'à un archipel océanique comme celui des îles Fidji et même qu'à une île isolée comme Sainte-Hélène. Le système est construit dans le vide et sans contact avec les réalités concrètes.

Cette absence de réalisme, qui se fait sentir dans toutes les questions auxquelles le Mémoire britannique s'attache, est particu-

lièrement regrettable lorsqu'elle affecte la question des archipels, où la grande diversité des situations recommande, plus que partout ailleurs peut-être, de se méfier des formules abstraites.

Constatant que, dans ce domaine, la pratique des États a toujours tenu largement compte des réalités géographiques, M. Charles Cheney Hyde souhaite avec raison que les constructions de la doctrine s'inspirent de la même sagesse :

« ... if geographical considerations have long been decisive of the nature and development of State practices, rules designed to mirror what they ordain and to merit general approval must rest upon the same foundation » (*International Law, chiefly as interpreted and applied by the United States*, I, p. 485).

Et M. Gidel écrit dans le même sens :

« Vouloir donner par un texte général unique la solution de problèmes dont les conditions sont si différentes, c'est poursuivre une tâche irréalisable. » (*Gidel*, III, p. 720.)

424. Il paraît donc vain de vouloir résoudre *in abstracto* la question de savoir quel est le régime juridique des groupes d'îles. Ainsi posée, il est probablement impossible d'en indiquer la solution. Les formules qu'on pourrait envisager auraient nécessairement un caractère artificiel. Aucune, en tout cas, ne serait l'expression du droit coutumier, car le droit coutumier est lié à la pratique des États et, comme le dit M. C. C. Hyde, la pratique des États tient compte des réalités géographiques.

La question que la Cour est appelée à trancher est heureusement plus précise. *Il s'agit de savoir quelles limites le droit international impose au domaine maritime de l'État, lorsque se trouve devant les côtes de ce dernier un complexe d'îles, d'îlots et de rochers présentant les caractères du « skjærgård » norvégien.*

425. S'il existe un « groupe d'îles » dont l'unité et la soudure au continent s'accusent sans laisser subsister l'ombre d'un doute, c'est à coup sûr celui-là.

La description en a été faite *supra*, aux paragraphes 12 et 13. Il est superflu d'y revenir.

Ce n'est pas un archipel quelconque. C'est une ceinture d'îles, d'îlots, de rochers, de récifs, qui « garde » le pays. Dans son célèbre jugement de l'*Anna* (*supra*, par. 401), lord Stowell a dit, parlant des îles situées à l'embouchure du Mississippi :

« I think that the protection of territory is to be reckoned from these islands ; and that they are the natural appendages of the coast on which they border, and from which, indeed, they are formed... »

Combien cette observation s'applique-t-elle plus manifestement encore au « skjærgård » de la Norvège. Et ce n'est pas seulement la défense du pays qui est liée à cette barrière protectrice, mais

l'existence même de la population côtière, qui ne pourrait vivre sans ce prolongement maritime et insulaire du continent.

Le cas dont la Cour a à s'occuper se caractérise donc par des traits accentués, qui écartent toute possibilité de controverse en ce qui concerne à la fois l'unité du « skjærgård » et sa solidarité avec le continent. C'est pour un cas de ce genre et non pour un « groupe d'îles » quelconque que se pose le problème soulevé par le Mémoire britannique.

Contrairement à ce que le prétend le Mémoire britannique, le droit international ne refuse pas aux groupes d'îles (archipels) un régime distinct de celui des îles isolées

426. Celui-ci prétend qu'il n'y a pas lieu de tenir compte de ces particularités ; que juridiquement il n'existe le long de la côte norvégienne qu'une multitude d'îles, d'îlots, de rochers, de récifs, dont chaque pièce doit être isolée de l'ensemble et traitée comme s'il s'agissait d'une élévation du sol marin perdue dans l'océan.

« The Government of the United Kingdom ... submits that the rules governing individual islands, set out in paragraph 112 above, apply equally to an archipelago. The multiplication of the islands increases the importance and effect of the rules, but that is all. »
(Mémoire britannique, par. 121.)

Appliquée à certains archipels océaniques, cette thèse pourrait paraître plausible. Appliquée au « skjærgård » norvégien, elle a quelque chose de paradoxal.

Si on devait l'accepter, il faudrait, pour chacune des parcelles du « skjærgård », se demander si elle mérite la qualification d'île — telle que la précise le paragraphe 104 du Mémoire britannique — ou si elle n'est au contraire qu'une élévation n'émergeant qu'à marée basse ; il faudrait ensuite se demander si elle est ou non située dans les limites de la mer territoriale calculée depuis le continent ou depuis une île voisine, sans oublier que, si une élévation n'émergeant qu'à marée basse se trouve à moins de 4 milles d'une île, mais que celle-ci a déjà été retenue pour modifier le tracé des lignes de base, il n'y a pas lieu d'en tenir compte (par. 107). On arriverait ainsi, non seulement à *décomposer* le « skjærgård », mais à le *déformer*, puisque certains de ses éléments disparaîtraient dans le règlement juridique qui lui serait appliqué, et que certaines parties des eaux où il baigne deviendraient probablement des parties de *haute mer*, soustraites à la souveraineté de la Norvège et sur lesquelles celle-ci n'aurait plus aucun moyen d'action.

427. Quel élément de preuve le Gouvernement britannique apporte-t-il à l'appui d'une conception aussi manifestement en désaccord avec la réalité géographique et humaine ?

Aucun. Il essaie simplement de renverser le fardeau de la preuve. Ayant exposé le régime juridique qui est applicable, d'après lui, aux îles isolées, il se contente de dire que, pour traiter autrement

les îles en groupe, il faudrait établir l'existence d'une règle spéciale attribuant aux archipels un régime propre ; que cette règle spéciale n'existe pas ; que les juristes et la Conférence de codification ont bien tenté d'en « créer » une ; mais que cette règle nouvelle ne s'est jamais incorporée au droit positif, qu'elle n'a jamais été qu'une *lex ferenda* et que, par conséquent, elle ne lie pas le Royaume-Uni (Mémoire britannique, par. 120).

On remarquera, en passant, que le Mémoire britannique, qui fait si souvent appel aux travaux de la Conférence de codification et spécialement de la 2^{me} Sous-Commission pour appuyer sa thèse, reconnaît, en l'occurrence, que ces travaux sont dépourvus d'autorité comme témoignage du droit en vigueur.

428. L'argument consistant à dire que, l'existence d'une règle spéciale pour les archipels n'étant pas établie, c'est le régime des îles isolées qui doit leur être appliqué, est captieux. Il tend à présenter ce régime comme un « principe » auquel il faudrait prouver que le droit international « déroge » dans le cas des archipels. Or, il est inexact de placer les deux phénomènes dans cette relation. Le cas des archipels n'est pas une catégorie spéciale relevant d'un cas plus général, qui serait celui des îles isolées. Il y a là deux cas parfaitement distincts et qui doivent être réglés indépendamment l'un de l'autre. La question n'est pas de savoir si, pour les archipels, on « déroge » au régime des îles isolées. La question est de savoir quel est le régime des archipels.

Le droit international permet-il à l'État de les considérer juridiquement comme une unité, lorsqu'ils en forment une dans la réalité des choses ? Ou bien, l'oblige-t-il à dissoudre cette unité sur le plan juridique et à traiter isolément chacun des fragments qui la composent ? Voilà la question.

429. Le Mémoire britannique, en posant le problème comme il le fait, voudrait renverser le fardeau de la preuve. Si l'on adoptait son point de vue, on serait amené à faire peser sur la Norvège l'obligation d'établir l'existence d'une règle spéciale, dérogeant au droit commun, pour justifier son droit de considérer le « skjærgård » comme un tout et non comme une simple juxtaposition d'îles, d'îlots et de rochers.

Cette conséquence irait à l'encontre des principes qui régissent, dans le présent litige, l'administration de la preuve. Ces principes ont été exposés plus haut (par. 318-327). Il suffira de rappeler ici que le fardeau de la preuve incombe au Gouvernement du Royaume-Uni non seulement parce qu'il est effectivement « demandeur » dans le procès, mais aussi parce que les règles de droit international applicables en la matière ont pour objet non de fonder la compétence de l'État riverain, mais de la restreindre et de la limiter.

L'obligation générale qui incombe de la sorte au Gouvernement britannique s'impose à lui aussi bien dans le cas des archipels

que dans tous les autres. C'est donc à lui qu'il appartient d'établir que la Norvège, en procédant comme elle le fait, viole le droit international. C'est à lui d'établir que la coutume générale interdit aux États de traiter leurs archipels côtiers comme des unités et de les considérer comme n'étant qu'un prolongement de leur domaine continental.

Cette preuve, le Gouvernement norvégien l'attend sans appréhension. Il n'en découvre dans le Mémoire britannique aucune trace et il ne croit pas que le Gouvernement britannique puisse l'administrer, car la pratique de nombreux États, y compris celle du Royaume-Uni lui-même, contredit manifestement la thèse qu'il s'agirait de justifier.

430. Dans son paragraphe 113, le Mémoire britannique rappelle que la doctrine ne s'est occupée du problème des archipels qu'à une époque récente et que les auteurs classiques, quand ils parlaient des îles, n'envisageaient que certaines hypothèses étrangères à celle-là. La remarque rejoint celle qui avait été faite précédemment (Mémoire britannique, par. 96 et ss.). Le Gouvernement norvégien y a déjà répondu (*supra*, par. 396-401). A la supposer exacte, il ne serait aucunement justifié d'en déduire, comme le fait le Mémoire britannique, que le régime juridique des archipels, en tant que distinct de celui des îles isolées, est une conception nouvelle, lancée par les juristes dans les années qui ont précédé la Conférence de codification de 1930.

Le régime propre des archipels était admis depuis longtemps par la pratique internationale. Le fait est simplement que la doctrine n'avait guère porté sur lui son attention, comme elle avait négligé beaucoup d'autres aspects du droit maritime.

Pour établir que ce régime constituerait une nouveauté, il faudrait démontrer que, jusqu'à une époque récente, les groupes d'îles étaient soumis au même régime que les îles isolées. L'inattention des auteurs ne constitue aucunement une preuve de ce genre — qu'il serait d'ailleurs aisé de réfuter en lui opposant les réalités de la pratique.

431. En revanche, il est frappant de constater que, dès le moment où le problème a attiré l'attention des juristes, ceux-ci ont eu tendance à le résoudre dans le sens de l'unité du groupe insulaire, c'est-à-dire en adoptant un point de vue opposé à celui du Mémoire britannique.

Ce dernier reconnaît (par. 114) qu'une série de sociétés savantes se sont prononcées en faveur de cette solution. Ce qu'il dit à ce sujet a besoin cependant d'être précisé et complété.

On sait que l'Institut de droit international s'est prononcé par deux fois sur le régime de la mer territoriale, lors de ses sessions de La Haye (1894) et de Stockholm (1928). Les résolutions qu'il avait adoptées en 1894 gardaient le silence, non seulement sur le cas des

archipels, mais sur celui des îles et, en général, de toutes les élévations du sol marin.

Au moment où la décision fut prise de reviser ce projet, le problème des formations insulaires s'imposa à son attention, et il reconnut immédiatement que le cas des archipels, ne pouvant pas se confondre avec celui des îles isolées, demandait un traitement distinct. Telle fut la proposition de la Cinquième Commission, dont le rapport, rédigé par M. Al. Alvarez et contresigné par sir Thomas Barclay, fut présenté à la session de Lausanne en 1927 (*Annuaire*, 1927, I, pp. 55 et ss.) et discuté à Stockholm l'année suivante. Comme le Mémoire britannique le signale, l'article 5 du « Projet de Stockholm » consacre le principe de l'unité juridique des archipels.

432. Il en est de même du « Projet n° 10 » (Domaine national), adopté par l'American Institute of International Law, dont l'article 7, alinéa 2, est ainsi conçu :

« In case of an archipelago, the islands and keys composing it shall be considered as forming a unit and the extent of territorial sea referred to in Article 5 shall be measured from the islands farthest from the center of the archipelago. » (*American Journal of International Law*, 1926, Suppl., p. 319.)

433. Le projet du Harvard Research ne contient, il est vrai, aucune disposition visant expressément les archipels, ainsi que le note le Mémoire britannique. Mais, comme M. Gidel le fait observer (*Gidel*, III, p. 666, note), un des articles de ce projet (l'article 11) est applicable aux archipels, et les conséquences qu'il entraîne réduisent sensiblement la différence qui paraît exister entre le système proposé par le Harvard Research et ceux qui ont été mentionnés ci-dessus. Aux termes de cet article, « quand la délimitation des zones de mer marginale laisse une faible zone de haute mer complètement entourée par la mer marginale d'un seul État, cette zone est assimilée à la mer marginale dudit État ».

Quant au projet de l'Association de droit international du Japon, il est exact qu'il « n'accorde aucune place à la notion d'un régime légal pour les archipels » ; mais la raison en est qu'il ne contient aucune disposition relative aux îles¹.

434. En fait, de tous les groupements dont l'opinion compte dans les cercles juridiques, le seul qui se soit prononcé dans le sens préconisé par le Mémoire britannique est l'International Law Association. Elle l'a fait au cours de sa session de Vienne, de 1926, malgré les efforts de plusieurs de ses membres, notamment MM. Barbosa de Magalhaes et Alejandro Alvarez. Ce dernier, attirant l'attention de ses collègues sur l'erreur d'une telle attitude, les a avertis qu'elle ferait perdre au projet sa valeur pratique :

¹ A la Conférence de codification de 1930, le Gouvernement japonais a été un des principaux défenseurs de la conception que combat le Mémoire britannique.

« Je suppose », a-t-il dit, « que nous ne faisons pas ici de déclarations platoniques ; nous voulons que nos propositions soient efficaces. » Or, un système de ce genre limite trop considérablement les droits des États qui ont des archipels pour avoir chance d'être accepté par eux. « Ils ne voudront pas soutenir ces conventions et elles resteront de simples déclarations. » (*Rapport de la 34^{me} Conférence*, Vienne, 1926, p. 62.)

435. Il convient toutefois de signaler que l'attitude prise à cet égard par l'International Law Association a été, dans une certaine mesure, assouplie par l'adoption d'un amendement réservant, pour les archipels comme pour les baies, les cas où une limite plus large du domaine de l'État côtier résulterait d'un « usage établi » (*ibid.*, pp. 66 et 67).

Une réserve de ce genre figure d'ailleurs dans la plupart des autres projets.

A la session de Stockholm de l'Institut de droit international, M. Wollebæk avait proposé un amendement prévoyant qu'« un usage international peut justifier une étendue de mer territoriale plus large que celle qui résulte des articles 4 et 5 (concernant les îles et les archipels) ». Et c'est précisément en s'appuyant sur l'exemple de la Norvège qu'il avait défendu sa proposition (*Annuaire*, 1928, p. 646). Le président lui ayant fait observer que le cas était déjà couvert par un autre texte, M. Wollebæk retira sa proposition, mais à condition qu'elle figurât au procès-verbal (*ibid.*, p. 649).

Que la matière des archipels côtiers ait particulièrement besoin d'une large application de la théorie dite des « eaux historiques », c'est d'ailleurs ce que l'on est généralement d'accord pour reconnaître (*Gidel*, III, p. 719 ; Hyde, *op. cit.*, I, p. 487).

436. Si, des projets élaborés par les associations scientifiques, on passe à l'examen des travaux préparatoires de la Conférence de codification, on est amené à faire la même constatation : la tendance dominante est d'appliquer aux archipels un régime unitaire.

L'article 5, alinéa 2, du projet élaboré par le Comité des Experts de la Société des Nations affirmait clairement le principe :

« Dans le cas d'un archipel, les îles qui le constituent seront considérées comme formant un ensemble, et l'étendue de la mer territoriale sera comptée à partir des îles les plus éloignées du centre de l'archipel. » (S. d. N., Doc. C. 196. M. 70. 1927. V, p. 72.)

M. de Magalhaes avait insisté particulièrement en faveur de cette solution, en faisant valoir qu'elle « s'accorde avec les usages internationaux » (*ibid.*, p. 67).

437. Sans doute les réponses des gouvernements au questionnaire firent-elles apparaître de grandes divergences de vues. Le Comité préparatoire les a résumées objectivement :

« Selon certains gouvernements, chaque île comporte des eaux territoriales qui lui sont propres et dont l'étendue, en toutes

circonstances, se calcule selon le procédé ordinaire.... Avec cette conception, il est inutile de faire une mention spéciale des groupes d'îles ou archipels.

Selon d'autres gouvernements, lorsque deux ou plusieurs îles sont suffisamment proches l'une de l'autre ou du continent, tout cela forme un ensemble et les eaux territoriales doivent être fixées pour cet ensemble et non séparément pour chaque île.... Cette conception entend se baser sur des données géographiques. »

Le Comité préparatoire ajoute que cette seconde conception pose « des questions plus complexes que la précédente » : Y a-t-il lieu d'exiger une certaine proximité entre les îles ou entre celles-ci et le continent ? Laquelle ? Quelle sera, d'autre part, la condition des eaux séparant soit le continent des îles, soit les îles entre elles ? Les considérera-t-on comme des eaux intérieures ou comme des eaux territoriales ? Sur ces divers points, les avis étaient partagés.

« Au milieu de ces divergences, on a cherché à dégager, dans la mesure du possible, une base transactionnelle de discussion. » (*Bases de discussion*, II, pp. 50-51.)

438. L'origine et la portée de la Base de discussion n° 13 (reproduite au paragraphe 115 du Mémoire britannique) s'éclairent à la lumière de ces observations. C'est une transaction, suggérée dans l'espoir de faciliter un accord général.

On remarquera, cependant, que le principe de cette transaction est l'unité du groupe d'îles. Le Comité préparatoire aurait-il engagé la discussion dans cette voie, s'il avait cru que le droit international s'y oppose et condamne l'attitude des États qui font application de ce principe ?

Une transaction comporte, par définition, des concessions réciproques. La concession que le Comité demandait à la Grande-Bretagne et aux gouvernements qui se rangeaient à ses côtés, c'était de renoncer à l'essentiel de leur thèse. En échange, il leur offrait, d'une part, une limitation du principe (celui-ci ne devant s'appliquer que dans les cas où la distance séparant les îles de la périphérie ne dépasserait pas le double de l'étendue des eaux territoriales), et d'autre part, l'attribution aux eaux comprises dans le groupe du caractère d'eaux territoriales (et non d'eaux intérieures)¹.

439. L'interprétation donnée par le Mémoire britannique (par. 116) des *Observations* du Comité préparatoire demande une mise au point.

Dans la première phrase de la citation qu'il en produit, les mots « raises a new question » sont imprimés en italiques, ce qui signifie évidemment que le Gouvernement du Royaume-Uni leur attribue

¹ Comme le Mémoire britannique le signale à juste titre (par. 104, note 24), cette dernière question n'a aucune importance dans le présent litige, les eaux territoriales et les eaux intérieures étant, au point de vue de la pêche, soumises au même régime.

de l'importance et, connaissant la thèse qu'il défend, il n'est guère difficile de saisir le sens qu'il leur prête. Il croit y voir la preuve que le Comité préparatoire considérait, lui aussi, l'application aux archipels d'un régime unitaire comme une *innovation* juridique. Or, la phrase citée n'a aucunement cette portée. Le contexte ne laisse aucun doute à cet égard.

Dans les paragraphes précédents de ses *Observations*, le Comité préparatoire énonce la question principale que pose le problème des archipels : forment-ils des ensembles et faut-il les traiter juridiquement comme tels ? Ou doit-on n'y voir que des îles indépendantes les unes des autres et ayant chacune une mer territoriale propre ? Il signale ensuite que, dans la première hypothèse, il y a lieu de se demander si une certaine proximité des îles entre elles et par rapport au continent doit être exigée (en indiquant les solutions proposées à cet égard dans les réponses des gouvernements).

C'est ici que se situe le passage cité au paragraphe 116 du Mémoire britannique. Que dit-il ? Il constate simplement que, dans cette même hypothèse, une « nouvelle question surgit » — c'est-à-dire une « autre question », une question différente de celle qui vient d'être mentionnée. Et, en effet, lorsqu'on considère un archipel côtier comme formant un ensemble, il y a une « nouvelle question » qui « surgit » : c'est celle de savoir « quelle sera la condition des eaux séparant soit le continent des îles, soit les îles entre elles ».

Le Comité préparatoire n'a donc aucunement prétendu qu'on se trouvait devant une question « nouvelle » *par rapport à l'état du droit international*.

440. Dans le même ordre d'idées, on se demande ce que le Mémoire britannique entend exactement quand il dit (même paragraphe 116) :

« In other words, the Preparatory Committee pointed out that the proposed introduction of a special rule for archipelagos involves an important issue of the freedom of the seas. »

Cette remarque doit logiquement se rattacher au passage des *Observations* qui vient d'être cité, c'est-à-dire à la question de savoir si les eaux situées entre les îles ou entre les îles et le continent doivent être considérées comme eaux intérieures ou comme eaux territoriales.

Il ne s'agit pas, en ce cas, de la « liberté des mers » au sens plein du mot, mais uniquement de la *liberté de la navigation*, car l'attribution aux eaux dont il s'agit du statut d'eaux intérieures ou de celui d'eaux territoriales n'a aucun effet sur l'étendue respective de la haute mer et du domaine maritime de l'État. Elle n'affecte que le droit de passage inoffensif, reconnu par la coutume aux navires étrangers dans la limite des eaux territoriales. C'est une question étrangère au présent litige, pour la solution duquel la distinction entre eaux intérieures et eaux territoriales n'a aucune importance.

441. Au sein de la Conférence de codification de 1930, la Base de discussion n° 13, proposée dans les conditions qui viennent d'être rappelées, a été renvoyée par la Commission plénière à la 2^{me} Sous-Commission. Ainsi que le note le Mémoire britannique (par. 117), celle-ci n'a formulé aucune règle dans les propositions que son rapport était destiné à soumettre à la Commission plénière. Elle constate ce qui suit :

« En ce qui concerne un groupe d'îles (archipel) et les îles situées le long de la côte, la majorité de la Sous-Commission a été d'avis qu'il faudrait adopter la distance de dix milles comme base pour la mesure de la mer territoriale vers la haute mer. A défaut de précisions techniques, on a toutefois dû abandonner l'idée de formuler un texte précis à ce sujet. Quant au caractère des eaux comprises dans le groupe, la Sous-Commission ne s'est pas prononcée. » (Doc. C. 351 b). M. 145 b). 1930. V, p. 219.)

Le Gouvernement norvégien est pleinement d'accord avec le Gouvernement du Royaume-Uni pour reconnaître que les travaux de la Conférence de codification de 1930, y compris ceux de la 2^{me} Sous-Commission, n'ont pu créer une nouvelle règle modifiant le droit international en vigueur. Il reconnaît également que ces travaux, particulièrement dominés en l'occurrence par le souci de dégager une solution transactionnelle et diplomatique, ne projettent qu'une lumière douteuse sur l'état du droit positif. Il constate cependant que, pas plus que le Comité préparatoire, pas plus que le Comité des Experts, pas plus que les associations scientifiques qui se sont occupées de la question (à la seule exception de l'International Law Association), la 2^{me} Sous-Commission n'écarte le principe de l'unité des archipels. Comme eux, au contraire, c'est ce principe qu'elle aurait admis, si l'absence de précisions techniques ne l'avait empêchée de donner une formule concrète aux vœux de la majorité.

La notion de l'« outer coast line » opposée à celle de l'« inner coast line »

442. Les travaux des groupements scientifiques et ceux de la Conférence de codification sont donc loin de fournir un appui à la thèse exposée dans le Mémoire britannique. Celle-ci se heurte à l'opinion dominante et à une longue tradition. W. E. Hall dit très justement que

« ... certain physical peculiarities of coasts in various parts of the world, where land impinges on the sea in an unusual manner, require to be noticed as affecting the territorial boundary ». (*A Treatise on International Law*, par. 38.)

Et comme exemple, ce sont précisément des archipels côtiers qu'il cite : ceux de la Floride, des îles Bahamas, de Cuba, etc.

443. L'idée qu'il exprime avait été formulée par H. Wheaton en 1866 (*Elements of International Law*, par. 178) :

« The term "coasts" includes the natural appendages of the territory which rise out of water, although these islands are not of sufficient firmness to be inhabited or fortified.... » (P. 215 de l'édition de 1936.)

Pour Wheaton, la ligne côtière dont il faut tenir compte pour calculer la mer territoriale varie donc suivant qu'il existe ou non des « accessoires naturels du territoire » tels que des îles, même inhabitées et impropres à être fortifiées. Dans le second cas, la ligne est celle du rivage continental ; dans le premier, c'est une ligne extérieure, englobant les « accessoires ». Et le terme « côtes », dit-il, s'applique aux deux.

C'est exactement la notion sur laquelle est basée la pratique norvégienne, pour qui les îles, îlots et rochers extérieurs du « skjærgård » font partie de la côte.

444. De même, Halleck écrit :

« The term "coasts" does not properly comprehend all the *shoals* which form sunken continuations of the land perpetually covered by water, but it includes all the natural appendages of the territory which rise out of water.... » (*International Law*, 4th ed., by Sir G. Sherston Baker, Vol. I, London, 1908, p. 174.)

445. La distinction entre les deux lignes côtières (« inner coast line » et « outer coast line »), déjà consacrée par le jugement de lord Stowell dans l'affaire de l'*Anna*, et confirmée, ainsi qu'on vient de le voir, par Wheaton, Halleck et Hall, a été plusieurs fois invoquée dans les controverses internationales.

Dans l'affaire du *Washington* (1853), dont il a été question précédemment (*supra*, par. 347-348), le commissaire américain, M. Upham, a démontré que depuis le Traité d'Utrecht de 1713, le sens donné au mot « côtes » dans une série de traités anglo-français et anglo-américains devrait être interprété comme incluant les îles et îlots situés en face du rivage :

« The term "coasts", in all these prior treaties, is applied to all the borders and shores of the eastern waters, not only along the mainland but in and about the Gulf of St. Lawrence, and around all the larger and smaller islands where fisheries were carried on.

These coasts are thus defined and specified in the Treaty of Utrecht between Great Britain and France in 1713, of Paris in 1763, and other treaties to the present time. In the Treaty of Utrecht between France and England, the liberty of taking and drying fish is allowed "on the coasts of New-Foundland", provision is also made as to the fisheries on the coasts, in the mouth, and in the Gulf of St. Lawrence.

Reference is made to these "coasts" in the same manner in the Treaty of Paris, which took place after the conquest of Canada. The French are permitted by this treaty to fish in the Gulf of St. Lawrence at a given distance from all "the coasts" belonging to Great Britain, as well those "of the continent" as those of the islands situated in the Gulf of St. Lawrence. The fishery also "on

the coasts" of the comparatively small island "of Cape Breton out of said Gulf" is regulated and provided for ; and further it is provided "that the fishery on the *coasts of Nova Scotia*, or Acadia, and everywhere else out of the said Gulf, shall remain on the footing of former treaties".» (*North Atlantic Coast Fisheries Arbitration : Appendix to the Case of the United States before the Permanent Court of Arbitration at the Hague...., Volume II, Washington, 1909, p. 1106.*)

446. Dans le différend anglo-américain relatif aux frontières de l'Alaska (1903), les États-Unis ont mis fortement en relief la notion de la « ligne côtière extérieure » en invoquant la jurisprudence de lord Stowell dans *The Anna* :

« In the famous case of the *Anna* (56 Rob. Adm. 373), Lord Stowell held that the extent of territorial waters must be estimated from the outer edge of the land represented in that case by certain low mud islands formed from the alluvial wash and debris of the Mississippi river, more than three miles from the Belize, the extreme point of the main land. "It is argued", said Lord Stowell, "that the line of territory is to be taken only from the Belize, which is a fort raised on made land by the former Spanish possessors. I am of a different opinion. I think that the protection of territory is to be reckoned from these islands, and that they are the natural appendages of the coast on which they border, and from which, indeed, they are formed."

It thus appears that from *the outer coast line* of a maritime State, as defined in physical geography, is invariably measured under international law, the limit of that zone of territorial water generally known as the marine league. The boundary of Alaska—that is, the exterior boundary from which the marine league is measured—runs along the outer edge of the Alaskan or Alexander Archipelago, embracing a groupe composed of hundreds of islands.» (*North Atlantic Coast Fisheries. Case presented on the part of the Government of His Britannic Majesty.—Appendix : 1903 : Alaska Boundary Arbitration. Extracts from the Argument of the United States, p. 489.*)

447. Le système de la ligne de *côte extérieure* a été appliqué par le Tribunal d'arbitrage de 1910 (affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord). Dans ses recommandations relatives au tracé de la ligne de base de certaines baies spécifiées, on lit :

« For the Baie des Chaleurs the line from the light at Birch Point on Miscou Island to Macquereau Point light....

For or near Barrington Bay, in Nova Scotia, the line from the light on Stoddart Island to the light on the south point of Cape Sable, thence to the light at Baccaro Point ; at Chedabucto and St. Peter's Bays, the line from Cranberry Island light to Green Island light, thence to Point Rouge ; for Mira Bay, the line from the light on the east point of Scatari Island to the north-easterly point of Cape Morien....

Long Island and Bryer Island, on St. Mary's Bay, in Nova Scotia, shall, for the purpose of delimitation, be taken as the coasts of such bays. » (J. B. Scott, *The Hague Court Reports*, p. 189.)

Dans ces différents cas, la ligne de base n'est pas tirée d'un promontoire à l'autre, mais d'une île ou d'un îlot situé devant un de ces promontoires. Le cas de la baie des Chaleurs est particulièrement significatif. Le promontoire de cette baie a pour prolongement un petit archipel de quatre îles ; la ligne de base part d'une pointe de l'île Miscou, qui en est la plus éloignée.

448. Dans l'affaire du *Canada*, qui opposa le Brésil et les États-Unis et fut soumise, en 1870, à l'arbitrage de M. Edward Thornton, ministre de Grande-Bretagne à Washington, un des points contestés fut celui de savoir si le récif sous-marin sur lequel le baleinier américain *Canada* avait échoué, se trouvait dans les eaux territoriales brésiliennes. Il était situé à 9 milles de la côte, près de l'embouchure du Rio del Norte. Le Gouvernement brésilien soutenait que « la distance de la mer territoriale devait se compter à partir, non de la terre ferme, mais d'une suite de récifs et d'îlots qui formaient une véritable mer intérieure à l'entrée du Rio del Norte ». Après vérification des cartes, ce point de vue fut admis par le Gouvernement des États-Unis.

(Sur l'affaire du *Canada*, voir Moore, *International Arbitration*, II, pp. 1733 et ss. ; de Lapradelle et Politis, *Recueil des Arbitrages internationaux*, II, pp. 622 et ss.)

449. Le 23 septembre 1911, la France prit un décret interdisant aux navires étrangers de se livrer à la pêche dans les eaux territoriales de la Nouvelle-Calédonie. Son article 2 est ainsi conçu :

« La limite des eaux territoriales est fixée par une ligne imaginaire courant à trois milles marins au large des grands récifs extérieurs et, là où ces récifs manquent, à trois milles marins au large de la laisse de basse mer. » (*Journal officiel*, 1911, n° 264.)

450. Les ordonnances danoise, norvégienne et suédoise de 1912, relatives aux règles de la neutralité, qui ont été déjà mentionnées plus haut, appliquent, elles aussi, le système de la ligne côtière extérieure (annexe 65).

Il en est de même des ordonnances de neutralité des trois mêmes États et de la Finlande édictées en 1938 (annexe 66), ainsi que de l'accord entre la Suède et la Finlande du 29 octobre 1933 concernant l'organisation de la lutte contre l'importation illicite des marchandises alcooliques (annexe 67).

Tous ces documents, qui ne sont cités que comme des exemples parmi beaucoup d'autres, suffiraient à prouver que le système de la ligne côtière extérieure (« outer coast line ») est d'un usage répandu et qu'il est impossible en tout cas de le considérer comme contrevenant aux prescriptions du droit international.

451. Il y a lieu, à ce propos, de relever une affirmation figurant au paragraphe 99 du Mémoire britannique, au sujet de laquelle des réserves s'imposent.

Faisant état de la Convention de La Haye de 1882, sur la police de la pêche dans la mer du Nord, ainsi que de la Convention anglo-danoise de 1901, d'après lesquelles les îles, bancs, etc., « qui dépendent des côtes » sont pris en considération pour la délimitation de la mer territoriale, le Gouvernement britannique soutient qu'il s'agit uniquement des élévations se trouvant dans les limites de la mer territoriale calculée depuis le continent et que *ces conventions ne concernent pas le statut des eaux intermédiaires entre lesdites élévations et la côte continentale*, mais prévoient simplement le droit pour les États contractants de réserver la pêche à leurs nationaux dans un rayon de 3 milles autour de chaque île, banc, etc., ainsi visés.

Rien dans le texte des conventions n'appuie cette interprétation. Si l'on est généralement d'accord, malgré l'obscurité du texte, pour admettre que la « dépendance » dont il y est question est une dépendance juridique et n'existe qu'à condition que les élévations du sol se trouvent dans la limite des eaux territoriales, par contre on ne voit pas ce qui autorise le Gouvernement britannique à dire que la disposition dont il s'agit ne concerne pas le statut des eaux intermédiaires. L'effet de cette disposition est de repousser vers la haute mer la limite de la mer territoriale, donc d'étendre celle-ci. Le statut des eaux intermédiaires entre les îles et le continent n'est pas douteux : ces eaux sont soumises à la souveraineté de l'État riverain.

En d'autres termes, les conventions de pêche auxquelles fait allusion le paragraphe 99 du Mémoire britannique adoptent comme ligne de base l'« outer coast line », à condition que les îles, bancs, etc., soient situés à une distance du continent ne dépassant pas la largeur ordinaire de la mer territoriale.

452. Un accord conclu en décembre 1874 par la Grande-Bretagne et l'Allemagne s'inspirait de la même idée, à cette différence près que la condition de la « dépendance » des îles n'y était pas stipulée.

Voici le texte de la notice que le Board of Trade publia, à ce sujet :

« British notice to Fishermen fishing off the coasts of the German Empire. London, December, 1874.

Her Majesty's Government and the German Government having come to further agreement respecting the Regulations to be observed by British fishermen fishing off the coasts of the German Empire, the following Notice is issued for the guidance and warning of British fishermen.

Notice

1. The exclusive fishery limits of the German Empire are designated by the Imperial Government, as follows: that tract of the sea which extends to a distance of 3 sea miles from the extremest limit which the ebb leaves dry of the German North Sea coast

of the *German islands or flats lying before it*, as well as those bays and incurvations of the coast which are 10 sea miles or less in breadth, reckoned from the extremest points of the land and the flats, must be considered as *under the territorial sovereignty* of the German Empire.

T. H. Farrer, Secretary
Board of Trade, December, 1874. »

(Hertslet, *A Complete Collection of the Treaties and Conventions...*
Volume XIV, pp. 1057-1058.)

453. La présence d'îles en face des côtes a donc pour effet de repousser la ligne côtière au delà des îles — et cela sans qu'il y ait en principe à subordonner l'application de cette règle à la condition d'une distance déterminée entre les îles et le continent. Sauf convention contraire, ce qui doit être retenu comme critère, en l'occurrence, c'est la *dépendance réelle* des îles par rapport au continent, la solidarité de fait qui existe entre elles et lui et les fait apparaître, suivant l'expression de lord Stowell, comme des « appendages » du territoire continental.

Le droit international permet de considérer les archipels comme des unités (doctrine et pratique)

454. Y a-t-il lieu, quand ces îles forment un groupe, de les traiter collectivement, ou faut-il les isoler juridiquement les unes des autres, pour tracer autour de chacune d'elles le rayon d'une mer territoriale distincte? Plus exactement — car c'est ainsi que le problème se pose —, le droit international refuse-t-il à l'État riverain le droit de les traiter comme constituant un ensemble?

D'après le Mémoire britannique, la seule attitude licite serait de leur appliquer séparément les règles en vigueur pour les îles isolées.

Il semble difficile de justifier cette opinion.

Ainsi que le constatent A. Pearce Higgins et C. John Colombos :

« The generally recognized rule appears to be that a group of islands forming part of an archipelago should be considered as a unit. » (*The International Law of the Sea*, 1943, p. 76.)

455. Le Mémoire britannique cite (par. 120) un extrait de l'ouvrage de M. Gidel, qui semble contredire cette opinion. Mais le sens attribué à cette citation ne correspond aucunement à la véritable pensée de l'auteur.

Elle figure à la fin d'une section dans laquelle les archipels sont envisagés « indépendamment de leurs relations juridiques avec une côte proche » (*Gidel*, pp. 709-718). Elle se rapporte à une suggestion émise par le Dr Münch au sujet d'une question spéciale : « dans quels cas et sous quelles conditions » faut-il procéder à l'élimination des zones de haute mer pouvant subsister entre les îles du groupe (pp. 715-717)? C'est uniquement cette question

que concernent les propositions formulées par le Dr Münch et l'opinion exprimée, page 717, par M. Gidel.

Ce dernier estime que la solution à laquelle il convient de se tenir à cet égard « est celle qui résulte du droit commun de la mer territoriale ». Que veut-il dire par là ? Évidemment que les propositions du Dr Münch, quelque intéressantes qu'elles soient, n'ont pas encore reçu la consécration du droit international et que c'est aux règles existantes qu'il faut s'en tenir. Sa pensée va-t-elle plus loin ? Faut-il lui attribuer, comme le fait le Mémoire britannique, l'idée que le droit coutumier refuse aux archipels un régime propre, ne voit en eux qu'un nombre plus ou moins considérable d'îles à traiter isolément ? En d'autres termes, le passage cité signifie-t-il que M. Gidel défend la thèse juridique du Mémoire britannique ? C'est évidemment l'impression que donne celui-ci. Elle est inexacte.

On peut déjà s'en rendre compte en lisant les observations faites par l'auteur dans la section à laquelle appartient le passage en question. Il en ressort, par exemple, que M. Gidel, loin de prétendre que les îles d'un archipel ne constituent juridiquement que des unités séparées, déclare que « la tendance des organismes scientifiques qui se sont consacrés à une époque récente à la codification du droit international, est délibérément orientée » vers la conception que le Mémoire britannique repousse : celle de l'unité juridique de l'archipel.

Mais la pensée de M. Gidel sur la question qui nous intéresse — c'est-à-dire celle des *archipels côtiers* — se dégage plus clairement encore quand on lit ce qu'il écrit aux pages 718 à 726, là où il s'occupe du groupe d'îles « dans ses relations juridiques avec une côte proche ».

Envisageant le cas d'un complexe d'îles égrenées le long de la côte, voici comment il s'exprime :

« Il semble que la solution soit : 1) d'admettre le tracé suivant la règle proposée par l'amendement japonais à la Base n° 13 (appliquer, contrairement à la thèse britannique, la règle des 10 milles) ; 2) de considérer le complexe où existe un hiatus de plus de dix milles comme composé de deux archipels distincts, à moins que les conditions requises par la théorie des eaux historiques ne se trouvent remplies, auquel cas le chapelet d'îles serait tenu pour un seul archipel et la mer territoriale aurait une ligne de base parallèle au chapelet. »

Le Gouvernement norvégien n'entend aucunement faire sienne l'opinion ainsi exprimée par M. Gidel, mais il constate qu'elle ne correspond pas à celle du Gouvernement britannique. M. Gidel admet la thèse généralement soutenue par les organismes scientifiques : celle de l'unité de l'archipel côtier. Il y met comme condition que les îles ne soient pas distantes de plus de 10 milles. Encore, ajouta-t-il, que cette condition doit être éliminée en présence de titres historiques.

Et la suite de son exposé montre qu'il convient, d'après lui, de faire en pareil cas « une large application » de la théorie des eaux historiques.

Voilà pour le tracé de la mer territoriale dans le cas des archipels côtiers. Quant au régime des eaux situées entre les îles et la côte, il fait observer que « la solution dépend en grande partie de celle que l'on adopte pour le tracé de la mer territoriale ».

« Trois solutions », dit-il, « se présentent à l'esprit : 1) appliquer à ces eaux le régime des eaux intérieures ; 2) leur appliquer le régime des eaux territoriales ; 3) les considérer comme territoriales jusqu'à la distance adoptée pour la largeur de la mer territoriale et admettre qu'au delà elles constituent une partie de la haute mer. »

« La solution la meilleure », ajoute-t-il, « est celle qui consiste à traiter ces eaux comme territoriales si l'archipel n'est séparé de la côte que par une distance modérée, en principe dix milles par analogie avec la règle des baies. Toutefois, même si la distance est supérieure, la théorie des eaux historiques peut avoir le même effet dans tel ou tel cas. » (Pp. 724-725.)

Et M. Gidel cite en note, comme exemple de cette dernière éventualité, les îles Kerkennah devant la côte tunisienne, dont le point le plus rapproché du continent en est à dix milles.

M. Gidel n'avance donc aucunement que « l'état actuel du droit » prête appui à la thèse britannique. En examinant le problème des archipels côtiers, de leur unité juridique et du régime des eaux intermédiaires, c'est moins sur le plan de la *lex lata* que sur celui de la *lex ferenda* qu'il se place. Ce qu'il discute, c'est la valeur pratique, les avantages et les inconvénients des solutions proposées. Mais il ressort assez clairement de ce qu'il dit que, contrairement à la thèse soutenue dans le Mémoire britannique, il ne trouve dans le droit existant aucun principe interdisant à l'État riverain, soit de considérer comme des unités collectives ses archipels côtiers, soit d'exercer sa souveraineté sur les eaux qui les séparent du rivage. La règle des 10 milles dont il suggère de faire application à cet égard (et que le Mémoire britannique repousse d'ailleurs) n'est point présentée par lui comme une exigence du droit en vigueur, mais comme une précision qu'il lui paraît opportun d'ajouter à ce qu'il considère comme « la solution la meilleure ».

Le Gouvernement norvégien a cru nécessaire d'entrer à ce sujet dans quelques détails, afin de dissiper l'erreur que pourrait faire naître, telle qu'elle est présentée, la citation produite au paragraphe 120 du Mémoire britannique.

456. Mais c'est la pratique des États qu'il convient surtout d'interroger pour voir se dégager la réalité du droit coutumier.

Si l'observation faite dans le Mémoire britannique au sujet du caractère relativement récent des travaux consacrés au problème des archipels par la science juridique contient une part de vérité,

la pratique, en revanche, offre des témoignages à la fois nombreux, anciens et concluants.

Le Gouvernement norvégien croit utile d'en mentionner quelques-uns.

457. Le Traité de paix de Dorpat, conclu le 14 octobre 1920 entre la Finlande et la République socialiste fédérative des Soviets de Russie, énonce dans son article 3 :

« Les eaux territoriales des Puissances contractantes, dans le golfe de Finlande, auront la largeur de quatre milles marins à partir de la côte, et dans l'archipel¹ à partir du dernier îlot ou rocher dépassant le niveau de la mer. » (S. d. N., *Recueil des Traités*, volume III, p. 11.)

458. Dans la Convention signée à Helsingfors, le 19 août 1925, par l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lithuanie, la Norvège, la Pologne et la Ville libre de Dantzig, la Suède et l'Union des Républiques soviétiques socialistes, pour la répression de la contrebande des marchandises alcooliques (S. d. N., *Recueil des Traités*, volume 42, p. 73) (*supra*, paragraphe 78, dernier alinéa, avec annexe 27, n° 2), se trouve également la reconnaissance de l'unité des archipels côtiers et la règle suivant laquelle la zone soumise à l'application des lois nationales respectives se mesure à partir de la limite extérieure de ces archipels.

L'article 9 est en effet libellé de la manière suivante :

« Les Parties contractantes s'engagent à ne faire aucune objection à ce que chacune d'entre elles applique, dans une zone s'étendant jusqu'à douze milles marins de la côte ou de la limite extérieure des archipels, ses lois aux navires qui se livrent manifestement à la contrebande. »

458 a. La loi iranienne du 19 juillet 1934 sur la délimitation des eaux territoriales (annexe 68) énonce, dans son article 3, la règle suivante :

« Chacune des îles appartenant à l'Iran aura ses eaux territoriales propres dont les limites seront déterminées conformément aux prescriptions de l'article premier de la première partie (6 milles marins). *Les archipels sont considérés, au point de vue des îles les composant, comme une seule île*, et l'étendue des eaux territoriales de l'archipel sera comptée à partir de l'île située le plus loin du centre de l'archipel. » (Italiques par nous.)

459. La République de l'Équateur a défini comme suit ses eaux territoriales, en ce qui concerne la pêche, dans l'article 2 d'un décret du 2 février 1938 (amendé par un décret du 13 juin de la même année) :

¹ Le Traité de Dorpat est rédigé en finnois, suédois, russe et français, les quatre versions faisant également foi (art. 38). Dans la version suédoise, c'est le terme « skærgård » qui correspond au mot archipel de la version française. Il est plus précis et équivaut exactement au terme norvégien « skjærgård ».

« La mer territoriale de la République, aux fins de la pêche, est considérée comme comprise dans la limite de quinze milles mesurée de la laisse de basse mer, aux points les plus saillants des îles extrêmes qui forment le contour de l'archipel de Colón, et dans les quinze milles de la laisse de basse mer des points les plus saillants de notre côte et des îles adjacentes. »

Le texte de cette disposition en langue espagnole et en traduction anglaise est reproduit dans S. A. Riesenfeld, *Protection of Coastal Fisheries under International Law*, page 244.

La République de l'Équateur prend donc pour ligne de base l'« outer coast line », et elle applique cette règle à l'archipel de Colón (îles Galapagos) considéré comme formant un tout.

460. Dans le décret de l'Arabie saoudite du 28 mai 1949 (annexe 63), auquel le Mémoire britannique fait allusion dans son paragraphe 87, les règles applicables au tracé des lignes de base sont indiquées à l'article 6. Celui-ci prévoit :

« (f) Where there is an island group which may be connected by lines not more than twelve nautical miles long, of which the island nearest the mainland is not more than twelve nautical miles from the mainland, lines drawn from the mainland and along the outer shores of all the islands of the group if the islands form a chain, or along the outer shores of the outermost islands of the group if the islands do not form a chain; and

(g) Where there is an island group which may be connected by lines not more than twelve miles long, of which the island nearest to the mainland is more than twelve nautical miles from the mainland, lines drawn along the outer shores of all the islands of the group if the islands form a chain, or along the outer shores of the outermost islands of the group if the islands do not form a chain. »

L'Arabie saoudite considère donc ses archipels comme formant des unités. Elle y met une seule condition : c'est que la distance entre les îles ne dépasse pas 12 milles marins.

461. Le long des côtes de Cuba s'étendent de larges étendues de mer parsemées d'îles et de cayes. Il y en a sur la côte septentrionale. Il y en a également en face de la côte méridionale, où se trouve notamment l'archipel de Los Canarios, qui compte, jusqu'à l'île de Pinos, une largeur de 60 à 80 milles et dont la longueur, du banc Jardines jusqu'au cap Frances, dépasse 100 milles.

Au temps où Cuba appartenait à l'Espagne, certaines controverses diplomatiques s'instituèrent entre elle et des gouvernements étrangers au sujet de la délimitation de son domaine maritime dans ces parages. Le Gouvernement de Madrid soutenait que l'ensemble des espaces maritimes occupés par ces élévations du sol relevait de sa souveraineté, tandis que d'autres — le Gouvernement britannique notamment — rejetaient sa prétention dans le désir de permettre à leurs ressortissants (dans l'espèce, ceux de la Jamaïque et des îles Bahamas) de se livrer à la pêche dans ces parages.

Le point de vue de l'Espagne finit par prévaloir.

Dès 1863, le Gouvernement des États-Unis en reconnut le bien-fondé. Dans une lettre adressée le 10 août 1863 à M. Tessara, ministre d'Espagne à Washington, le secrétaire d'État, M. Seward, écrivait :

« The undersigned has further ascertained, as he thinks, that the line of keys which confront other portions of the Cuban coast resembles, in dimensions, constitution, and vicinity to the mainland, the keys which lie off the Southern Florida coast of the United States. The undersigned assumes that this line of keys is properly to be regarded as the exterior coast line, and that the inland jurisdiction ceases there, while the maritime jurisdiction of Spain begins from the exterior sea front of those keys. » (Ms. Notes to Span. Leg. VII, 407, cité par J. B. Moore, *Digest*, I, p. 711.)

D'autre part, le 18 mai 1869, le secrétaire d'État, M. Fish, écrivit au secrétaire de la Marine, M. Borie :

« The maritime jurisdiction of Spain may be acknowledged to extend not only to a marine league beyond the coast of Cuba itself, but also to the same distance from the coast line of the several islets or keys with which Cuba itself is surrounded. Any acts of Spanish authority within that line cannot be called into question, provided they shall not be at variance with law or treaties. » (81, Ms. Dom. Let. 124, cité par J. B. Moore, *ibid.*, p. 713.)

Le Gouvernement des États-Unis a cité ces deux documents dans sa réponse au questionnaire de la Conférence de codification de 1930, montrant par là qu'il les considérait, à cette date, comme l'expression de son point de vue (*Bases de discussion*, II, pp. 143-144).

Quant au Gouvernement britannique, après s'être opposé à la thèse espagnole (H. A. Smith, *Great Britain and the Law of Nations*, II, pp. 221-231), il fut amené à modifier son attitude, pour ne pas se mettre en contradiction avec ses propres revendications concernant les eaux territoriales des Bermudes, des îles Bahamas et de la Jamaïque.

Consultés sur la question à la suite d'une demande d'instructions émanant du gouverneur des Bahamas, les Law Officers (Collier, Coleridge et Twiss) répondirent le 18 mars 1869 :

« That the cays on the north of Cuba, as laid down in the chart of 1858, appear to us to come within the principle laid down by Lord Stowell in the Case of the *Anna* (5 Ch. Robinson, p. 385) and that the Spanish right of jurisdiction extends to a distance of a marine league seawards from those cays, and over all the banks which may be enclosed within the cays and the mainland of Cuba. » (F.O. 83/2376, cité par H. A. Smith, *op. cit.*, II, p. 240.)

En 1870 et 1871, des pétitions furent envoyées au Colonial Office par les pêcheurs des Bahamas et de la Jamaïque, en vue de faire reconnaître et soutenir leur droit d'utiliser cayes et récifs de la

côte sud de Cuba. Le 12 octobre 1872, le Foreign Office adressa au Colonial Office la note suivante :

« It will be seen by the accompanying memo. that for a long time we refused to admit the jurisdiction of Spain over the cays, but in 1869 the Law Officers, apparently in view of our own claims over the Bahama Cays, gave an opinion in favour of Spain as regards the cays on the *north* coast of Cuba—reserving their opinion on other groups. The cays now in question are on the south.

If it is wished therefore again to raise the question of jurisdiction, we must refer the case to the Law Officers.

But on the issue of this prohibition to fish on Nov. last, we did not dispute the right but contented ourselves with expressing a hope that the prohibition would be removed when tranquillity was restored in Cuba, and the Spanish Government promised to bear this request in mind.

I doubt whether the Spanish Government will consider that the time has arrived for fulfilling their promise, but we might call their attention to the great hardship caused to the fishermen of Grand Cayman—the assurances given that no assistance has been given by them to the insurgents—and to the extreme consideration shown by the Jamaica Government to that of Cuba by the prohibition of the export of arms—and urge the Spanish Govt. strongly to remove the prohibition. » (F.O. 72/1306, cité par H. A. Smith, *op. cit.*, II, p. 241.)

Les eaux territoriales de Cuba sont donc mesurées à partir de la ligne extérieure des groupes d'îles, et la légalité internationale de cette façon de procéder a été reconnue formellement par les gouvernements étrangers les plus directement intéressés, y compris celui de la Grande-Bretagne.

462. En prenant position au sujet des groupes d'îles, cayes et récifs situés le long des côtes de Cuba, le Gouvernement des États-Unis n'a pu s'empêcher de penser aux analogies existant entre ce cas et celui des côtes de la Floride. Comme M. Seward l'écrivait au ministre d'Espagne dans sa dépêche, citée plus haut, du 10 août 1863 (par. 422), la ressemblance avec les cayes situées devant la côte méridionale de la Floride est frappante, à quelque point de vue qu'on se place : dimensions, constitution, proximité par rapport au continent. C'est en se basant sur ces analogies que le Gouvernement américain n'a pas hésité à admettre le point de vue de l'Espagne en ce qui concerne Cuba.

Ce qu'on pourrait appeler le « skjærgård » de la Floride est donc considéré comme formant la ligne de côte extérieure (« outer coast line ») des États-Unis, et c'est à partir de sa bordure vers le large que sont comptés les trois milles des eaux territoriales. Autrement dit, le système américain est le même, à cet égard, que le système norvégien.

Le Gouvernement norvégien croit bon de signaler que l'article premier de la Constitution de l'État de Floride définit comme suit les limites de cet État :

« The boundaries of the State of Florida shall be as follows : Commencing at the mouth of the river Perdido ; from thence up the middle of said river to where it intersects the south boundary line of the State of Alabama, and the thirty-first degree of north latitude ; thence due east to the Chattahooche River ; thence down the middle of said river to its confluence with the Flint River ; thence straight to the head of the St. Mary's River ; thence down the middle of said river to the Atlantic Ocean ; thence southeastwardly along the coast to the edge of the Gulf Stream ; thence southwestwardly along the edge of the Gulf Stream and Florida Reefs to, and including, the Tortugas Islands ; thence northeastwardly to a point three leagues from the mainland ; thence northwestwardly three leagues from the land to a point west of the mouth of the Perdido River ; thence to the place of beginning. »

Il résulte d'une déclaration faite en 1948 devant les Commissions réunies de la Justice du Congrès des États-Unis par l'honorable Millard F. Calwell, gouverneur de l'État de Floride, que ces frontières sont encore celles qui existent aujourd'hui. (*Title to Submerged Lands Beneath Tidal and Navigable Waters*—Joint Hearings before the Committees on the Judiciary—Congress of the United States, 80th Congress, 2nd session, February 23-28, March 1-6, 8, 9, 15, 17 and 18, 1948, p. 38.)

463. Répondant à une demande d'informations au sujet des limites du territoire britannique dans la baie du Honduras, le sous-secrétaire d'État pour les Colonies exposa ce qui suit dans une lettre du 23 novembre 1936 (*British Parliamentary Papers*, vol. 44, p. 7, n° 39, « Belize ») :

« The territory claimed by the British Crown, as belonging to the British Settlements in the Bay of Honduras, extends from the River Hondo in the North to the River Sarstoon in the South, and as far West as Garbutt's Falls on the River Hondo on the North, and the River Sarstoon on the South. *The British Crown claims also the waters, islands, and cays lying between the coast defined and the meridian of the easternmost point of Lighthouse Reef.* » (Italiques par nous.)

Le Gouvernement britannique revendique donc « les eaux, îles et cayes situées entre la côte et le méridien de l'extrême pointe orientale de Lighthouse Reef ». Comme on peut le constater (carte, annexe 69), ce méridien passa à 19 milles au moins de Turneffe Island et à une quarantaine de milles de Belize, sur la côte.

464. Les ouvrages de droit international ont maintes fois attiré l'attention sur l'étendue des eaux territoriales du Queensland et de la Nouvelle-Guinée.

On en trouve une mention notamment dans Fulton (*op. cit.*, p. 697), dans Gidel (I, p. 495, note 1), dans Pearce Higgins et Colombos (*op. cit.*, par. 101), dans Jessup (*op. cit.*, p. 16, note 47). Ce dernier déclare que « les prétentions britanniques à la juridiction dans ces régions sont en vérité très étendues, car elles sont

mesurées par une ligne tirée fréquemment à plus de cent milles du rivage, de manière à embrasser les très nombreuses îles éparses ».

Le 17 septembre 1923, le consul général des États-Unis à Londres, M. Skinner, adressa à ce propos au secrétaire d'État, M. Hugues, un rapport dont d'importants extraits sont publiés dans le *Digest of International Law* de M. G. H. Hackworth (vol. II, pp. 677-679). Il y signale que les limites officielles de l'État de Queensland « now extend to the coast of Papua, a distance of over 100 miles from the Australian coast ». A ce rapport était joint un memorandum du consul Reed, intitulé « The Three-Mile Limit in British Australasia » et fournissant certaines indications d'ordre géographique et législatif sur lesquelles s'appuyait la conclusion du consul général Skinner.

La situation, en ce qui concerne le Queensland, est exposée avec beaucoup de précision dans un article publié par M. F. W. S. Cumbrae-Stewart, dans le *Journal of the Society of Comparative Legislation and International Law* (vol. XII, part. IV (1930), pp. 299 et ss.), sous le titre « The Maritime Boundary of Queensland ». On peut en retenir :

- 1) qu'en vertu d'une décision prise en 1862, à une époque où le Queensland était une colonie anglaise, sa frontière maritime occidentale fut reculée jusqu'au 138^m méridien de longitude est de façon à englober d'importants groupes d'îles, y compris l'archipel des îles Wellesley ;
- 2) qu'à la suite d'une autre décision, prise en 1872, toutes les îles situées dans un rayon de 60 milles des côtes de la colonie lui furent annexées ;
- 3) que dans la loi de 1879, qui consumma cette annexion (*Queensland Act 43 Vict., No. 1*), les îles en question sont décrites « as lying in Torres Strait and lying between the continent of Australia and the Island of New-Guinea, that is to say all islands included in a line drawn from Sandy Cape northward to the southeastern limit of Great Barrier Reefs, thence following the line of the reefs to their north-eastern extremity near the latitude of nine and a half degrees south ; thence in a north-easterly direction embracing East Anchor and Bramble Cays in a line west by south true, embracing Warrior Reef Saibai and Tuan Islands thence diverging in a north-westerly direction so as to embrace a group known as the Talbot Islands, thence to and embracing the Delivrance Islands and onward in a west by south direction (true) to the meridian of 138° east longitude » ;
- 4) que la frontière maritime orientale du Queensland est formée par la limite extérieure de la Grande Barrière des Récifs ;
- 5) que les lettres patentes du 10 juin 1925 relatives aux fonctions du gouverneur de l'État de Queensland et de ses dépendances dans le Commonwealth d'Australie confirment les décisions qui viennent d'être rappelées.

Une carte annexée au présent Contre-Mémoire (annexe 70) permettra de se représenter la portée géographique de ces indications. Il est clair que la Grande-Bretagne et l'État de Queensland, qui lui a succédé en l'occurrence, ne se sont aucunement conformés au système que le Gouvernement britannique reproche à la Norvège d'avoir méconnu et demande à la Cour de consacrer dans son arrêt comme une exigence du droit international.

465. Le Gouvernement norvégien produit en annexe des cartes indiquant les frontières de la Nouvelle-Zélande et de l'archipel de Cook, qui fait partie, depuis 1901, du territoire de cette Puissance (annexe 71). Elles sont reproduites du *New Zealand Official Yearbook*, 1946, publié en 1948, auquel sont également empruntées les informations suivantes.

La proclamation de la souveraineté britannique sur la Nouvelle-Zélande date du 30 janvier 1840. On y trouvait mention des frontières de la colonie. Celles-ci furent toutefois modifiées par des lettres patentes de 1847 et ensuite par une loi de 1863. Elles s'étendirent dès lors du 33^{me} au 53^{me} degré de latitude sud et du 162^{me} degré de longitude est jusqu'au 173^{me} degré de longitude ouest. En 1887 furent annexées les îles Kermadec et, par une proclamation du 10 juin 1901, l'archipel des îles de Cook, ainsi que toutes les autres îles et territoires situés dans les limites suivantes :

« A line commencing at a point at the intersection of the 23rd degree of south latitude and the 156th degree of longitude west of Greenwich, and proceeding due north to the point of intersection of the 8th degree of south latitude and the 156th degree of longitude west of Greenwich, thence due west to the point of intersection of the 8th degree of south latitude and the 167th degree of longitude west of Greenwich ; thence due south to the point of intersection of the 17th degree of south latitude and the 167th degree of longitude west of Greenwich ; thence due west to the point of intersection of the 17th degree of south latitude and the 170th degree of longitude west of Greenwich ; thence due south to the point of intersection of the 23rd degree of south latitude and the 170th degree of longitude west of Greenwich ; and thence due east to the point of intersection of the 23rd degree of south latitude and the 156th degree of longitude west of Greenwich. »

Il semble donc bien que, dans cette région du monde, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande n'appliquent aucunement les soi-disant règles de droit international que le Royaume-Uni reproche aujourd'hui à la Norvège de ne pas respecter. Non seulement les complexes d'îles y sont bel et bien traités comme des unités, mais pour tracer les limites du domaine maritime, c'est à un système de quadrilatères, infiniment plus extensif que celui des caps, qu'on a recours.

En 1925, alors que des conversations étaient engagées entre le Gouvernement norvégien et le Gouvernement britannique en vue

de rechercher un terrain d'entente entre les deux Parties, le ministre des Affaires étrangères de Norvège, M. Mowinckel, avait signalé au représentant diplomatique de la Grande-Bretagne à Oslo que, d'après le rapport d'un des représentants consulaires de la Norvège en Nouvelle-Zélande, le Gouvernement de ce pays affirmerait ses droits de souveraineté « over bays and inlets which were far more extensive than any of the fjords which the Norwegians claim ». Le 28 septembre 1925, le chargé d'affaires britannique à Oslo, dans une lettre reproduite à l'annexe 72 du présent Contre-Mémoire, répondit que le renseignement provenait d'une erreur.

On reste perplexe quand on met en regard de cette réponse les frontières maritimes de la Nouvelle-Zélande, telles qu'elles figurent sur la carte de l'Annuaire officiel et telles qu'elles résultent d'ailleurs des Actes de 1847 et de 1863 mentionnés ci-dessus.

Si le tracé de ces frontières n'a pas pour résultat d'englober dans le domaine maritime de la Nouvelle-Zélande toutes les eaux qu'il délimite, quelle est donc sa portée ?

En ce qui concerne l'archipel de Cook, une correspondance récente entre le ministre de Norvège à Canberra et les autorités néo-zélandaises prouve en tout cas que celle-ci se considère en droit d'interdire la pêche aux étrangers dans un rayon de douze milles. La lettre adressée le 24 juin 1949 par le Senior Trade Commissioner de Nouvelle-Zélande en Australie, et la note du High Commissioner du 30 janvier 1950 sont reproduites à l'annexe 73, nos 1 et 2. Cette dernière est particulièrement intéressante par les raisons qu'elle donne pour justifier le monopole de la pêche au profit des nationaux, et qui font écho aux préoccupations dont la Norvège s'inspire elle-même dans sa politique.

466. Lorsque, en 1874, la Grande-Bretagne établit sa souveraineté sur l'archipel des îles Fiji, voici en quels termes s'exprima l'instrument constatant la cession de ce nouveau domaine par les chefs indigènes à la Reine Victoria :

« 1. That the possession of and full sovereignty and dominion over the whole of the group of islands in the South Pacific Ocean known as the Fijis (and lying between the parallels of latitude of fifteen degrees south, and twenty-two degrees south of the Equator, and between the meridian of longitude of one hundred and seventy-seven degrees west, and one hundred and seventy-five degrees east of the meridian of Greenwich), and over the inhabitants thereof, and of and over all ports, harbours, havens, roadsteads, rivers, estuaries, and other waters, and all reefs and foreshores within or adjacent thereto, are hereby ceded to and accepted on behalf of Her said Majesty the Queen of Great Britain and Ireland, her heirs and successors, to the intent that from this time forth the said islands, and the waters, reefs, and other places as aforesaid,

lying within or adjacent thereto, may be annexed to and be a possession and dependency of the British Crown. » (Italiques par nous.)

« Done at Levuka, this 10th day of October, in the year of our Lord 1874. » (G. F. de Martens, *Nouveau Recueil général de Traités*, 2^{ma} série, tome II, pp. 530-531.)

Le 1^{er} septembre 1875 fut publiée la Charte royale qui érigeait les îles Fiji en colonie britannique. Elle déterminait la zone comprise sous la dénomination d'îles Fiji, en disant que celle-ci comprend « all islands, rocks, reefs, foreshores, and waters lying between the fifteenth and twenty-second degrees of south latitude, and between the one hundred and seventy-seventh degree of west longitude from the meridian of Greenwich » (*Ordinances of the Colony of Fiji*, Thomas Richards, Government Printer, Sydney, 1880).

Les lettres patentes du 2 avril 1937, relatives aux fonctions du gouverneur et commandant en chef de la colonie, ont confirmé les limites ainsi tracées, en les étendant de manière à y inclure l'île de Rotuma et ses dépendances, soit toutes les îles « lying between the twelfth degree and the fifteenth degree of south latitude and between the one hundred and seventy-fifth degree and the one hundred and eightieth degree of east longitude from the meridian of Greenwich ».

Une carte formant l'objet de l'annexe 74 fait ressortir les frontières résultant de ce dernier acte.

467. La question des limites de la mer territoriale autour des îles Bermudes se posa pendant la Guerre de Sécession. Les navires de guerre américains pouvaient-ils accomplir des actes de belligérance à plus de trois milles de la terre ferme mais à moins de trois milles des récifs qui l'entourent ? Les autorités navales britanniques leur contestèrent ce droit, et les Law Officers (Atherton, Palmer, Phillimore) furent consultés.

La question leur fut posée dans les termes suivants :

« To what extent from the mainland of Bermuda does Her Majesty's territorial jurisdiction extend ? Is this limit three marine miles from the northern reefs which in themselves are eight miles and a half from the shore of the island ? »

A quoi ils répondirent :

« We think that these reefs must be considered as belonging to the territorial jurisdiction incident to the possession of Bermuda ... and that if we are right in considering them as part of Bermuda, it would follow that Her Majesty's jurisdiction must extend to three miles from that point. »

Le Colonial Office avait omis d'abord de leur communiquer les documents relatifs à la controverse qui avait opposé et continuait d'opposer la Grande-Bretagne à l'Espagne au sujet de Cuba (et

dans laquelle la position du Gouvernement de Londres ne s'accordait guère avec celle qu'il prenait au sujet des Bermudes — *supra*, par. 461). Cet oubli ayant été réparé, les Law Officers maintinrent malgré cela leur point de vue :

« We are still of opinion that the territorial jurisdiction of Bermuda must be estimated at the distance of a marine league from the North Rock or the outerledge of the Coral Reef, or at all events, from the rock on the outer edge of that part of the Coral Reef, which is not covered by the sea at low water¹.

It appears that the Islands of Bermuda consist of a collection or group of about 365 ledges of coral formation, emerging above the water. The whole group lies upon a coral bank, of which the ledge flats are a continuation.

.....

Great Britain appears always to have attached great importance to the maintenance of a complete jurisdiction over the whole reef, as well as that part of it, designated as the Bermudas.

.....

These Bermuda reefs bear a close analogy, not only to the Bahamas, but (so far as the application of the law affects them) to the Florida reefs, and the uninhabited islands, distant 5 or 6 miles from the mouth of the Mississippi.

The former, the Americans have, we believe, always claimed as a continuation of the mainland. As to the latter, we have the advantage of an express decision of Lord Stowell, the principle and even the language of which appear very applicable to the case of the North Rock and "ledger flats" of Bermuda.»

La consultation des Law Officers reproduit ici les termes employés par lord Stowell dans l'affaire de l'*Anna* pour établir que la protection du territoire américain doit partir non de la côte continentale, mais des îles qui en constituent les « natural appendages ».

Elle conclut qu'il doit en être de même pour l'archipel des Bermudes (F.O. 83/2215 — 3 décembre 1862, cité par H. A. Smith, *op. cit.*, pp. 232-237).

468. A peine les Law Officers s'étaient-ils prononcés sur le cas des Bermudes qu'ils furent sollicités de donner leur avis sur celui des Bahamas.

Voici dans quels termes ils le formulèrent :

« We are honoured with Your Lordship's commands, signified in Mr. Hammond's letter of the 21st March last, stating that he was directed to transmit to us a letter from the Admiralty, and a correspondence with the Colonial Office, on a question asked by

¹ On constatera que les Law Officers adoptent la règle d'après laquelle une élévation du sol marin entre en ligne de compte, quelle que soit sa situation par rapport à la côte principale, pour le tracé de la mer territoriale, dès qu'elle émerge à marée basse.

Vice-Admiral Milne as to the limits of the territorial jurisdiction of Great Britain over the Bahama Banks; and to request that we would take the same into consideration, with reference to our Reports of the 31st of October and 3rd of December last on a similar question in regard to the reefs at Bermuda, and furnish Your Lordship with our opinion as to the answer which should be returned to Vice-Admiral Milne.

In obedience to Your Lordship's commands, we have taken this correspondence into consideration and have the honour to *report*

That it is not easy, even with the aid of the charts which have been furnished us, to answer precisely the questions raised by Admiral Milne, and His Grace the Duke of Newcastle.

In other words, though we have no doubt as to the general principles of the law which govern these questions, the application of them requires, to a certain extent at least, a practical knowledge of the locality, which we do not possess.

In answering these questions, moreover, we assume 1st, that the Great Banks, referred to, have not been heretofore claimed, or in any sense occupied as British territory; 2ndly, that (if in any part capable of being occupied and inhabited, which we do not suppose to be the case) they are uninhabited in fact.

Upon these assumptions we are of opinion that, as a general rule, British jurisdiction would not extend beyond the distance of three miles from an inhabited island or cay. This general proposition, however, must be subjected to exceptions. For instance, any part of the Great Banks which may be closed within inhabited cays, though beyond the distance of three miles from each cay, might be considered within British jurisdiction. Any part of the Great Banks capable of sustaining a fort, which, if built, would command the entrance, or threaten the security of an inhabited cay, might also be considered to be within British jurisdiction. In fact, having regard to the peculiar formation and position of these cays, we incline to adopt the expressions of Sir Frederick Rogers in his letter to Mr. Hammond, that "the conditions of contiguity and dependence must be considered separately in each case or group of cases". » (F.O. 83/2217—1st May, 1863, cité par H. A. Smith, *op. cit.*, pp. 237-238.)

Les jurisconsultes qui ont signé cet avis font observer avec raison que, pour se prononcer sur un cas d'espèce, il faut avoir à sa disposition tous les éléments nécessaires pour en connaître la physionomie concrète. Conformément à la thèse soutenue par le Gouvernement norvégien, ils estiment que chaque cas ou chaque groupe de cas doit être envisagé séparément.

Sous réserve d'une information plus complète, il leur semble que les îles et cayes non habitées ne se trouvent pas sous la juridiction britannique. Mais ils prennent soin de préciser qu'en émettant cette opinion, ils se placent dans l'hypothèse que les élévations dont il s'agit « n'ont jamais été revendiquées, ni occupées d'une façon quelconque comme territoire britannique ». Et ils ajoutent que, même si cette hypothèse est exacte, la règle peut souffrir des exceptions. L'une de celles qu'ils mentionnent à titre d'exemple concerne

« toute partie des Grands Bancs qui serait enclose par des cayes habitées, bien que la distance les séparant de chaque caye soit supérieure à trois milles ».

Les Law Officers, dans leur consultation du 1^{er} mai 1863, se séparent donc nettement des thèses soutenues dans le Mémoire britannique.

Ils admettent que l'ensemble des cayes formant les Grands Bancs des Bahamas est compris dans les limites du territoire britannique, à l'exception de celles qui sont inhabitées et n'ont jamais été revendiquées. Encore font-il pour ces dernières plusieurs réserves, et les cas qu'ils citent permettent de constater qu'ils n'attachent aucune importance décisive à la distance séparant les uns des autres les divers éléments de l'archipel.

469. Au mois de septembre 1864, le consul d'Espagne à Kingston demanda au gouverneur de la Jamaïque des indications précises sur les limites du domaine maritime revendiqué par la Grande-Bretagne.

Les Law Officers (Palmer, Collier et Phillimore) furent consultés sur la réponse qu'il convenait de faire à cette question. L'avis qu'ils donnèrent le 3 novembre 1864 contient de précieuses indications. Il y est affirmé :

« That Her Majesty's Government, in accordance with the received usage and understanding of all the Powers of Europe and America, down to the present time consider Her Majesty's maritime territory to extend in all places under Her dominion, to the distance of three miles of sea, measured from the nearest point of land. That besides this general limit Her Majesty's Government also claim, as part of Her dominion, the whole waters of maritime creeks, inlets, and the mouths of rivers, included between headlands part of Her territory, although such headlands, or some parts of the coasts included within them may be more than six miles apart from each other. That in places where the possession of particular rocks, reefs or banks, naturally connected with the mainland of any part of Her Majesty's territory, is necessary for the safe occupation and defence of such mainland, Her Majesty's Government also claim the waters enclosed between the mainland and those rocks, reefs, or banks, whatever may be the distance between them and the nearest headland. » (F.O. 83/2373, cité par H. A. Smith, *op. cit.*, pp. 238-240.)

Les revendications de la Grande-Bretagne apparaissent donc aux Law Officers comme conformes à l'usage reçu et à la conception de toutes les Puissances d'Europe et d'Amérique.

Or, en quoi consistent-elles ?

Elles comportent notamment :

- a) L'appartenance au domaine britannique de la totalité des eaux comprises dans les échancrures de la côte, dès que les caps marquant l'entrée de ces échancrures font partie du territoire de

Sa Majesté, et cela bien que la distance qui les sépare soit supérieure à 6 milles¹;

- b) l'appartenance à ce domaine de toutes les eaux situées entre le continent et les archipels côtiers, lorsque ceux-ci sont nécessaires à la défense du pays, et cela *quelle que soit la distance qui les sépare du promontoire le plus proche.*

Comme on l'a relevé plus haut, les consultations données en 1862, 1863 et 1864 par les Law Officers à propos des Bermudes, des Bahamas et de la Jamaïque, fixèrent la politique britannique dans ces régions et l'amènèrent à se départir de l'attitude qu'elle avait prise à l'égard des archipels de Cuba.

470. Une conclusion se dégage des observations qui précèdent : c'est qu'aucune règle de droit international n'interdit à l'État côtier de tracer sa mer territoriale à partir des limites extérieures des archipels, ni de considérer comme relevant de sa souveraineté les eaux comprises soit dans les intervalles des îles dont l'archipel se compose, soit entre ce dernier et la côte.

Ni la doctrine, ni la pratique ne permettent d'affirmer l'existence d'une telle règle. L'unité juridique de l'archipel est admise même quand il s'agit d'archipels océaniques. *A fortiori* l'est-elle quand il s'agit de complexes d'îles apparaissant comme l'accessoire de la côte. En pareil cas, une ancienne tradition, déjà reconnue en 1805 par lord Stowell, permet à l'État de prendre pour point de départ du calcul de sa mer territoriale la ligne extérieure de l'archipel, considérée comme formant alors la ligne de côte (« outer coast line »).

Si l'arrêt que la Cour est appelée à rendre dans le présent litige devait consacrer la thèse du Mémoire britannique, il faudrait en conclure que de nombreux États, parmi lesquels le Royaume-Uni figure lui-même en bonne place, enfreignent les prescriptions du droit international, et les changements qu'ils auraient à introduire dans leur pratique, pour se conformer à cette jurisprudence, ne laisseraient pas que d'être considérables.

C. Détroits (*Mémoire britannique, paragraphes 110 et 111*)

Quelle est la portée de la thèse soutenue par le Gouvernement britannique en ce qui concerne les détroits ?

471. Le Mémoire britannique n'admet pas cette conclusion. Pour lui, les eaux dont il s'agit ne peuvent pas être considérées comme

¹ On voit que si la consultation est dans la ligne de la thèse soutenue en 1910 par le Gouvernement britannique dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord, elle s'accorde mal avec celle qu'il défend aujourd'hui. Les auteurs de la consultation ne fixent aucune limite pour la largeur des baies territoriales, et ce ne sont pas seulement les « baies » qu'ils considèrent comme territoriales *inter fauces*, mais les « creeks, inlets and mouths of rivers ».

soumises dans leur ensemble à la souveraineté de l'État. Il faudrait établir parmi elles une distinction : les unes seraient soumises au régime des *baies*, les autres au régime des *détroits*.

Cette thèse se trouve résumée au paragraphe 112, 4) et 5) :

4) Lorsqu'un bras de mer (« strait » ou « sound ») situé entre le continent et une île (ou une élévation n'émergeant qu'à marée basse et se trouvant à l'intérieur de la mer territoriale) ou bien entre deux îles, relie deux parties de la haute mer, le droit des détroits s'applique et chaque élément du territoire a sa propre mer territoriale et sa propre ligne de base. Par contre, lorsque le bras de mer se trouve entre une île et le continent et qu'il relie une partie de la haute mer, non avec une autre partie de celle-ci, mais avec des eaux intérieures, c'est le droit des baies qui est applicable, et les lignes de base peuvent être tirées au point le plus proche de l'entrée vers la mer où l'intervalle n'excède pas 10 milles. Les élévations n'émergeant qu'à marée basse ne peuvent pas cependant être utilisées pour mesurer ces intervalles de 10 milles. En cas de doute sur le statut d'un chenal déterminé, il faudra se demander si, raisonnablement, il doit être considéré comme servant au trafic international maritime pour la navigation côtière.

5) Lorsque des îles constamment à sec se trouvent dans ou en face de l'ouverture d'une baie (y compris les bras de mer assimilés aux baies suivant la règle ci-dessus 4), et que cette ouverture a plus de 10 milles de largeur, on peut s'en servir comme de points d'attache (« stepping stones ») pour le tracé de la ligne de base si les intervalles qu'elles délimitent ne dépassent nulle part 10 milles. Ceci à condition que les îles en question ferment effectivement la baie en repoussant la navigation côtière au delà de l'île ou de la ligne des îles et sans laisser subsister, à l'intérieur, de chenaux qui doivent être raisonnablement considérés comme servant au trafic international maritime ; si cette dernière éventualité se présentait, c'est la règle des détroits qui devrait s'appliquer.

472. Le Gouvernement norvégien a déjà exprimé le regret de ne pas être encore en possession d'une carte montrant d'une manière concrète comment le Gouvernement britannique se représente le tracé des lignes de base dans les régions litigieuses en application des principes énoncés par lui. Cette indication précieuse sera fournie, nous assure-t-on, « at a later stage of the case » ; mais jusqu'ici, nous en sommes privés (*supra*, par. 244).

Elle serait particulièrement utile dans le cas présent, car il n'est pas facile de se rendre compte de ce que serait la réalisation sur place de cette théorie quelque peu compliquée.

Le Gouvernement norvégien doit donc se borner pour l'instant à présenter les observations que lui suggère la théorie du Mémoire britannique, en se réservant d'y revenir lorsqu'il sera éclairé sur ses applications telle que la Partie adverse les envisage.

473. Quand le Mémoire britannique prévoit dans certaines hypothèses l'application du régime des baies, il entend qu'en pareil cas les eaux pourront être considérées non seulement comme soumises à la souveraineté de l'État, mais comme faisant partie de ses *eaux intérieures*.

Il a déjà été relevé — et le Mémoire britannique le reconnaît (par. 104, note 24) — que la distinction entre les eaux *intérieures* et les eaux *territoriales* est sans importance dans le présent litige, le régime de la pêche étant indépendant de cette distinction.

L'application à certains passages entre les îles ou entre celles-ci et la côte du régime des baies aurait aussi pour effet, dans la conception du Gouvernement britannique, que la règle des 10 milles y serait applicable. Le Gouvernement norvégien a exposé les raisons pour lesquelles il ne peut admettre l'existence de cette règle, comme règle générale de droit international liant la Norvège. Il se contentera donc, à cet égard, de renvoyer à cette partie de son exposé (*supra*, par. 337-392).

474. L'application du régime des détroits à certaines autres parties des eaux comprises entre la côte continentale de la Norvège et la limite extérieure du « skjærgård » soulève, en revanche, des questions qui n'ont pas encore été examinées et auxquelles il convient donc de s'arrêter ici.

La section du Mémoire britannique consacrée à ces questions est extrêmement brève. Les deux paragraphes qu'elle contient formulent des affirmations mais n'en apportent guère la démonstration. Il n'y est fait état que des travaux de la Conférence de codification de 1930. Rien n'est dit de la pratique des États. Rien non plus des opinions de la doctrine (à l'exception de celle de Calvo, mentionnée précédemment, à propos du régime des îles, au paragraphe 400).

475. Il importe avant tout de préciser les limites du problème qui se pose à cet égard dans le présent litige.

Le droit international s'occupe du régime des détroits à deux points de vue: *a)* au point de vue de leur utilisation par les navires étrangers (navigation; actes de guerre); *b)* au point de vue du statut de leurs eaux (eaux intérieures; eaux territoriales; haute mer).

C'est surtout le premier de ces deux points de vue qui sollicite son attention. Les conventions qui ont été conclues pour fixer le régime de certains détroits ont été essentiellement établies en vue de réglementer leur utilisation internationale; et la plupart des controverses diplomatiques auxquelles les détroits ont donné lieu ont eu le même objet.

Ce point de vue, généralement primordial dans la pratique, est étranger au différend anglo-norvégien porté devant la Cour. Celle-ci n'a pas à résoudre la question de savoir si les eaux situées en deçà des lignes de base du décret de 1935 sont ou non ouvertes à la navigation étrangère. Elle a simplement à dire si, en traçant ces

lignes de base *pour la détermination de la zone de pêche*, le Gouvernement norvégien a méconnu les prescriptions du droit international.

Il n'est pas inutile de constater que la question se présente à elle tout autrement que dans l'affaire du Détroit de Corfou, à laquelle le Mémoire britannique fait allusion dans son paragraphe 110. Dans l'affaire du Détroit de Corfou, la Cour avait à se prononcer sur l'utilisation du détroit par des navires de guerre britanniques. Il s'agissait de savoir dans quelle mesure ces navires pouvaient revendiquer le droit de naviguer dans les eaux albanaises du détroit, en vue d'accomplir la mission dont ils étaient chargés.

Nous sommes, en l'espèce, sur un terrain entièrement différent.

Le Mémoire britannique fait bien état, dans son paragraphe 124 (V), du fait que certains passages qu'il désigne sont utilisés par le trafic maritime international. Le Gouvernement norvégien précisera plus loin le caractère et la portée de cette situation (*infra*, par. 509-510).

Seulement, cette question se situe en dehors du procès. Le différend porté devant la Cour concerne uniquement l'étendue de la zone réservée aux pêcheurs norvégiens en vertu du décret de 1935. La Cour n'a donc pas à statuer sur l'utilisation des eaux comprises dans les limites de ce décret ni comme voies de passage pour les navires étrangers, ni à toute autre fin que ce soit, en dehors de la pêche.

476. Dès lors, le régime des détroits ne peut offrir d'intérêt pour la solution du présent litige que dans la mesure où il affecte *l'appartenance des eaux*. La question de savoir si les eaux sont intérieures ou territoriales est, on l'a vu, indifférente au regard du droit de pêche. Mais il n'en est pas de même évidemment de la question de savoir si elles relèvent de la souveraineté de l'État riverain ou s'il faut les considérer comme appartenant à la haute mer. C'est à ce point que le débat se limite en l'occurrence.

Et si l'on admet que le droit international, comme le Gouvernement norvégien croit l'avoir démontré, permet à l'État riverain de considérer comme soumises à sa souveraineté les eaux situées entre le continent et la limite extérieure des archipels côtiers, la question se précise de la manière suivante : certaines parties de ces eaux sont-elles soustraites à la souveraineté de l'État et doivent-elles être traitées comme des éléments de la haute mer, en vertu du régime des détroits ?

Diversité du régime des détroits

477. Dans son cours à l'Académie de droit international de La Haye sur *Les eaux adjacentes au territoire de l'État*, M. George Grafton Wilson conclut dans les termes suivants l'étude à laquelle il s'est livré au sujet du régime international des détroits :

« Toutes ces discussions et ces considérations semblent indiquer que pour les détroits il n'est pas de règle de juridiction généralement

acceptée et que les accords conventionnels à ce sujet montrent peu d'uniformité. Les accords existants sont basés tantôt sur des motifs politiques, tantôt sur la situation géographique, tantôt sur le désir d'étendre des privilèges commerciaux et autres. Dans ces accords et dans la pratique, il y a peu de traces de principes communs. En matière de juridiction sur les détroits, l'histoire du monde n'a pas enregistré jusqu'ici un ajustement de principes de juridiction maritime qui donne satisfaction, et il reste beaucoup à faire pour rendre certain un accord international. » (*Recueil des Cours*, 1923, p. 163.)

Cette variété de la pratique internationale, adaptée aux particularités des cas d'espèce, est généralement reconnue par les auteurs.

« Les détroits les plus importants », dit K. Strupp, « font l'objet d'un régime spécial conventionnel ; pour les autres, il n'y a presque aucune règle incontestée et généralement acceptée. » (*Règles générales du droit de la paix*. Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1934, I, p. 552.)

De son côté, M. Charles Cheney Hyde écrit :

« There are straits and straits. Water areas so generally described because they connect high seas or parts thereof, greatly differ both in their geographical relationship to the land which they separate, and in their economic importance to the international society. Schemes that are unobservant of, or unresponsive to, such considerations, fail also to take cognizance of what have proved to be decisive factors in the practice of nations. » (*International Law*, I, par. 150.)

Et M. H. A. Smith s'exprime d'une manière analogue :

« Some writers have endeavoured to work out theoretical rules applicable to all salt-water straits. But the number of such straits which are both narrow enough to raise questions of sovereignty and so situated as to be of practical importance is very small. Each of these has its own history and characteristics, so that it is really impossible to find the common material necessary for a valid generalization. » (*Great Britain and the Law of Nations*, II, p. 255.)

Est-ce à dire que, pour certaines catégories de détroits, il soit impossible de dégager quelques principes communs ? Il serait exagéré de le prétendre. Mais ces principes communs ne sont pas nombreux ; ils ne s'appliquent qu'à des détroits dont les caractéristiques essentielles se ressemblent suffisamment pour qu'on puisse les ramener à un même type ; et il n'est pas douteux que, dans l'ensemble, ce qui domine ici, ce n'est pas l'uniformité juridique, mais au contraire la diversité des situations particulières.

C'est ce que constate M. Erik Brüel dans son ouvrage *International Straits* :

« When Herbert A. Smith ... points out the impossibility of "working out theoretical rules applicable to all salt-water straits",

he is, no doubt, entirely right herein. Nobody contemplates in reason working out rules or even principles of international law applicable to all straits, irrespective of time and place. This, however, does not exclude that *certain* straits, notwithstanding differences in geographical, political, historical and other respects, are so *alike in regard to their function*, that this similarity dominates over differences of a more local character, and makes it possible to regulate the legal position of these—and only these—straits, at least *in regard to this homogeneous function*—(italiques par nous)—, on the basis of some general principle of law bearing hereupon and in relation to its importance to international society. » (P. 39, note.)

On constatera — soit dit en passant — que les principes envisagés par l'auteur pour les détroits d'une certaine catégorie ne se rapportent qu'à leur *fonction internationale*. Ce qu'il a en vue, ce sont évidemment des principes concernant l'utilisation de ces détroits par les navires étrangers. Or, comme on vient de le voir, cet aspect du régime des détroits ne concerne aucunement le procès dont la Cour est saisie (par. 80, *ibid.*).

Éléments à prendre en considération pour l'application à un cas déterminé du régime international des détroits

478. Des principes de droit commun ne peuvent donc exister que pour *certain*s détroits. Dès lors, une question fondamentale se pose : Quels sont ces détroits ? Quelles caractéristiques communes devront-ils présenter ? Comment les définir ? Est-il possible de le faire au moyen d'une formule générale ?

Ainsi que le Gouvernement allemand en avait fait la remarque, dans sa réponse au questionnaire du Comité préparatoire de la Conférence de codification, « la notion de « détroit » n'est ... pas encore fixée en droit international public » (*Bases de discussion*, II, p. 55).

Géographiquement, on peut dire qu'un détroit est « un passage maritime resserré entre deux terres » (*Gidel*, III, p. 729). Mais les difficultés commencent quand il s'agit de préciser les conditions supplémentaires auxquelles un détroit doit répondre pour être soumis à ce qu'on appelle « le régime international des détroits ».

Jesse S. Reeves (*The Codification of the Law of Territorial Waters*, *American Journal of International Law*, July 1930, p. 498) constate que la Conférence de codification de 1930 n'a pas essayé de donner une véritable définition des détroits. « The problems raised », dit-il, « involved questions of fact upon which purely juristic conclusions, taking the form of generalized statements, are practically impossible. »

479. Le Mémoire britannique fait état, dans cet ordre d'idées, de l'arrêt rendu, le 9 avril 1949, par la Cour internationale de Justice, dans l'affaire du *Détroit de Corfou*. Il se borne d'ailleurs à une simple référence, sans indiquer avec précision les arguments

qu'il croit pouvoir tirer, en faveur de sa thèse, de la décision de la Cour.

L'arrêt du 9 avril 1949 ne peut présenter d'intérêt, dans le présent litige, que dans la mesure où il se prononce sur la *définition* des détroits soumis à un régime international, car, *pour le surplus, il n'existe aucun rapport, ainsi qu'on en a déjà fait la remarque, entre ce différend et celui qui est actuellement porté devant la Cour (supra, par. 475).*

Or, qu'y trouvons-nous à cet égard ?

« Le Gouvernement albanais ne conteste pas », dit la Cour (p. 28), « que le détroit nord de Corfou soit un détroit au sens géographique ; ce qu'il conteste, c'est que ce détroit appartienne à la catégorie des voies maritimes internationales à l'égard desquelles il existe un droit de passage, parce que ce détroit ne présente qu'une importance secondaire, qu'il ne constitue même pas une route que l'on doive nécessairement emprunter, entre deux parties de haute mer, et parce qu'il ne sert presque exclusivement qu'au trafic local en provenance et à destination des ports de Corfou et de Saranda.

On peut se demander si le critérium décisif est à rechercher dans le volume du trafic qui passe par le détroit ou dans l'importance plus ou moins grande de celui-ci pour la navigation internationale. Le critère décisif paraît plutôt devoir être tiré de la situation géographique du détroit, en tant que ce dernier met en communication deux parties de haute mer, ainsi que du fait que le détroit est utilisé aux fins de la navigation internationale. 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 Égée et l'Adriatique. Le détroit nord de Corfou n'en a pas moins été une route utile au trafic international. »

Après avoir donné certains renseignements statistiques, la Cour déclare en outre (p. 29) :

« Un fait particulièrement important est que le détroit nord de Corfou constitue une frontière entre l'Albanie et la Grèce, qu'une partie de ce détroit est entièrement comprise dans les eaux territoriales de ces États et que le détroit présente pour la Grèce une importance particulière, à raison du trafic maritime en provenance et à destination du port de Corfou.

Eu égard à ces diverses considérations [italiques par nous], la Cour est arrivée à la conclusion que le détroit nord de Corfou doit être considéré comme entrant dans la catégorie des voies maritimes internationales, où le passage ne saurait être interdit en temps de paix par un État côtier. »

La Cour s'est abstenue de donner une définition des détroits soumis à un régime international. Se plaçant uniquement au point de vue du droit de passage des navires étrangers, qui était seul en cause dans le différend (l'appartenance des eaux litigieuses à l'Albanie ne faisait l'objet d'aucune contestation), la Cour s'est bornée à considérer les diverses circonstances caractérisant la

position et le rôle du Déroit de Corfou, et c'est de l'ensemble de ces circonstances qu'elle a tiré sa conclusion.

Elle a évité d'édifier une théorie générale. Elle a statué pour un cas d'espèce, en s'appuyant non sur des règles abstraites, mais sur une appréciation des réalités concrètes.

L'argument invoqué par le Gouvernement albanais, pour soutenir que le Déroit de Corfou n'est pas grevé d'un droit de passage au profit des pavillons étrangers, était que ce déroit ne présente qu'une importance secondaire, qu'il ne constitue pas une route nécessaire pour les navires étrangers, et qu'il est surtout affecté au trafic local.

La Cour dit-elle que cet argument est sans valeur ? Aucunement. Elle se contente de répondre : « On peut se demander » si c'est là « le critérium décisif ». En d'autres termes, cet argument ne suffit pas nécessairement pour trancher la question. Il y a d'autres aspects du problème qui sont à considérer.

La Cour constate d'ailleurs que le Déroit de Corfou est utilisé par de nombreux États et que, pour l'un d'eux — la Grèce —, il présente une importance particulière en ce qui concerne le trafic avec le port de Corfou.

La « situation géographique » du déroit lui paraît être un élément plus décisif que l'importance relative du trafic auquel il sert. Et un autre fait « particulièrement important » qui a pesé dans sa décision, c'est que *le Déroit de Corfou n'est pas bordé sur ses deux rives par un seul et même État* (comme le sont les eaux du « skjærgård » norvégien), mais possède deux riverains : l'Albanie et la Grèce.

C'est « eu égard à ces diverses considérations » qu'elle a statué dans le sens où elle l'a fait.

On voit combien les circonstances étaient différentes de ce qu'elles sont dans le présent litige, et il est difficile de saisir l'analogie que le Mémoire britannique semble vouloir établir entre les deux cas.

480. Pour déterminer le statut d'un déroit, on admet généralement qu'un des principaux facteurs à faire entrer en ligne de compte est l'importance économique qu'il présente pour l'ensemble de la communauté internationale. C'est d'ailleurs logique, s'il s'agit de savoir dans quelle mesure il sera ouvert aux pavillons étrangers ; or, presque toujours, nous l'avons vu, le problème du statut international des déroits est avant tout considéré sous cet angle.

Ce facteur, M. Erik Brüel le met particulièrement en relief :

« ... it would seem that the degree of importance of the peculiar strait to the international sea-commerce, taken in its broadest sense, covering the passage of mercantile ships and war ships, must be the decisive factor. How extensive and how deeply rooted this interest should be, cannot be determined by any hard and fast rule, but is a question of fact.... » (*Op. cit.*, p. 42.)

Son observation rejoint celle que M. le juge Azevedo a formulée de la manière suivante dans son opinion dissidente, jointe à l'arrêt rendu le 9 avril 1949 dans l'affaire du Déroit de Corfou (p. 105) :

« ... l'élément essentiel pour qu'un déroit entre dans la catégorie internationale réside dans le fait qu'il sert à la navigation internationale, mais il serait trop simple de tenir compte exclusivement du fait que le déroit donne accès à la haute mer et non pas seulement à des lieux enclavés dans les eaux intérieures.

Il est indispensable de procéder à un examen d'opportunité pour apprécier la valeur intrinsèque de chaque voie de communication. »

481. Le Mémoire britannique adopte une autre conception. Pour lui, un bras de mer situé entre des îles ou entre une île et le continent doit être soumis au régime international des déroits dès qu'il relie deux parties de haute mer. S'il donne accès à des eaux intérieures, il sera soumis au régime des baies (paragraphe 112, alinéa 4).

La distinction ainsi énoncée repose exclusivement, on le voit, sur un fait géographique, sans que la réalité économique y joue un rôle. Les chenaux qui relient deux parties de haute mer ne sont pas nécessairement utilisés comme voie de passage par la navigation internationale. Même s'ils sont en dehors des voies du trafic mondial, ils se verront appliquer le régime international des déroits, d'après le Mémoire britannique, parce que, géographiquement, ils relient deux parties de haute mer.

Ce n'est qu'en cas de doute sur le statut d'un chenal déterminé que sa valeur économique interviendra pour faire pencher la balance. Encore se contentera-t-on, en pareille hypothèse, de constater qu'il sert au trafic international, sans exiger que son utilité à cet égard revête une certaine importance. La formule employée au paragraphe 112, alinéa 4, du Mémoire britannique et reproduite à l'alinéa 5 du même paragraphe, est la suivante :

« ... the test is whether the channel would reasonably be used for coastwise navigation by international maritime traffic ».

Rien, dans cette formule, n'indique que l'utilisation internationale du déroit doive atteindre un certain niveau, revêtir une certaine importance quantitative ou qualitative.

482. Le Mémoire britannique fait à cet égard une opposition tranchée entre les eaux qui sont soumises au régime des déroits et celles qui sont soumises au régime des baies.

Celui-ci devient applicable lorsque le bras de mer conduit à des eaux intérieures ; et, en cas de doute, c'est le test indiqué ci-dessus qui devra servir. En d'autres termes, dans ce dernier cas, le régime des baies n'interviendra que si le chenal « would not reasonably be used for coastwise navigation by international traffic ».

D'après le Mémoire britannique, pareille thèse correspond à « la distinction classique et logique entre les eaux ouvertes et les

eaux fermées » (par. 110). Cependant, si on examine attentivement cette distinction « classique et logique » et, spécialement, si on analyse les raisons données par la doctrine et par la jurisprudence pour ranger un certain espace maritime dans la catégorie des « baies », on constate qu'il existe de grandes différences entre les vues exprimées aujourd'hui par le Gouvernement du Royaume-Uni et celles qui sont généralement admises.

483. Dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord (1910), la Grande-Bretagne elle-même a soutenu une doctrine différente. Le passage suivant de son exposé a déjà été cité au paragraphe 362 du présent Contre-Mémoire ; mais il n'est pas superflu de le rappeler ici (*Case of Great Britain*, p. 108) :

« It is also undoubted law that a State can exercise sovereignty over certain portions of the sea enclosed within its territory by headlands or promontories. But different considerations apply in the case of enclosed waters from those which affect the open sea. The possession of headlands gives a greater power of control over waters contained within them than there can be over the open sea, and the safety of a State necessitates more extended dominion over bays and gulfs enclosed by its territories than over open waters. Moreover, the interest of other nations in bays and gulfs is not so direct if, as is commonly the case, they lie off ocean highways. For these reasons, the 3-mile rule has never been applied to enclosed waters, nor has any defined limit been generally accepted in regard to them. »

Comme on le voit, les deux raisons primordiales qui sont avancées comme justification du régime des « enclosed waters » sont, d'une part, le plus grand contrôle que l'État côtier peut exercer sur elles et la plus grande nécessité où il se trouve de les dominer pour assurer sa sécurité. Ces deux raisons sont totalement indépendantes de l'utilisation desdites eaux par les nations étrangères.

Ce n'est qu'en troisième lieu (« moreover ») que le British Case mentionne les intérêts de la navigation internationale. Et dans quels termes le fait-il ? Affirme-t-il que les « enclosed waters » ne servent jamais à cette navigation ? Aucunement. D'une manière beaucoup plus circonspecte et plus conforme à la réalité, il se contente de constater que le plus souvent (« as is generally the case ») elles se trouvent en dehors des grandes routes océaniques (« ocean highways »).

484. Si du British Case nous passons au jugement du tribunal d'arbitrage, nous sommes amenés à faire des constatations analogues.

Nous y trouvons deux passages qui concernent la question. L'un d'eux, qui a déjà été cité par le Gouvernement norvégien (*supra*, par. 332), mentionne les éléments dont il faut tenir compte pour s'assurer qu'on est en présence d'une baie. Il y a lieu, dit le jugement, de tenir compte « de toutes les circonstances individuelles qui doivent être appréciées pour chacune des différentes baies ;

du rapport entre sa largeur et la profondeur de sa pénétration dans les terres ; de la possibilité et de la nécessité de la défense pour l'État dans le territoire duquel elle pénètre ; de la valeur spéciale qu'elle a pour l'industrie des habitants de ses rivages ; de la distance qui la sépare des grandes voies internationales en haute mer et d'autres circonstances impossibles à énumérer en général ».

On peut constater que, pour le tribunal arbitral comme pour le Gouvernement britannique, l'utilisation des eaux comme voie de communication internationale n'est qu'un des éléments à considérer ; qu'il en est d'autres plus importants, parmi lesquels la configuration géographique et les nécessités de la défense tiennent une place essentielle. On constatera également que, pour le tribunal comme pour le Gouvernement britannique, il ne s'agit pas de savoir si ces eaux sont ou non utilisées par la navigation internationale, mais dans quel rapport elles se trouvent avec « *les grandes voies internationales en haute mer* ».

485. L'autre passage du jugement de 1910 qu'il convient de souligner reprend en somme la même idée, mais en lui donnant une expression différente.

Le Gouvernement des États-Unis soutenait que la règle des trois milles était strictement applicable aux baies ; le tribunal déclare ne pouvoir donner son assentiment à cette prétention,

« a). Parce qu'il est admis que, par son caractère géographique, une baie affecte les intérêts du souverain territorial plus intimement et d'une façon plus importante que les côtes ouvertes. Ainsi, l'intégrité nationale et territoriale, la défense, le commerce et l'industrie sont intéressés d'une façon vitale au contrôle des baies pénétrant la ligne de côte nationale. Cet intérêt varie, en général, en proportion de la pénétration intérieure de la baie ; mais, comme aucun principe de droit international ne reconnaît de relation précise entre la concavité de la baie et les conditions exigées pour le contrôle de la souveraineté territoriale, ce tribunal ne peut modifier, par l'application de quelque nouveau principe, son interprétation du Traité de 1818 excluant les baies en général de la stricte et systématique application de la règle des trois milles.... »

Ici encore, ce qui est mentionné comme raison de la territorialité des baies, ce sont les intérêts vitaux de l'État côtier. Et on observera que, dans ce second passage, le tribunal n'a même plus fait état de l'éloignement des baies par rapport aux grandes voies océaniques.

486. L'arbitrage des Pêcheries de l'Atlantique Nord ébranle donc singulièrement la thèse exposée aujourd'hui dans le Mémoire britannique. Celui-ci, quand il s'agit de distinguer entre les bras de mer soumis au régime des détroits et les bras de mer soumis au régime des baies, ne tient aucun compte des éléments d'appréciation qui occupent le premier plan dans le jugement du tribunal arbitral aussi bien que dans le *British Case de 1910*. On dirait qu'à ses yeux,

les intérêts vitaux de l'État côtier — tant au point de vue de sa sécurité que de son industrie — sont quantité négligeable. Il ne s'en occupe pas. Il ne leur accorde aucune influence, même secondaire.

Le Gouvernement norvégien reviendra sur ce point essentiel. Pour l'instant, il voudrait s'arrêter à la différence existant entre la thèse actuelle du Gouvernement britannique et celle qu'il a soutenue en 1910, relativement à l'utilisation des eaux comme voie de communication.

Qu'il y ait désaccord entre ces deux thèses, cela paraît évident. Dans un cas — celui de 1910 —, le seul fait invoqué est qu'elles se trouvent « *le plus souvent* » (donc pas toujours) en dehors des « *grandes routes océaniques* » (donc pas d'une route quelconque). Dans l'autre cas — celui de 1949 —, on soutient, sans apporter de limite à cette affirmation, que leur utilisation par le trafic international pour la navigation côtière les exclut du régime des « *enclosed waters* » et les soumet au régime des détroits.

Ainsi qu'on vient de le voir, le tribunal arbitral de 1910 s'est rallié à la conception qui était alors exposée devant lui par le Gouvernement britannique.

Mais cette confirmation est loin d'être isolée. Elle fait écho à l'opinion générale, à celle qui prévaut dans la pratique et dans la doctrine.

487. Dans les commentaires qu'il a donnés de l'article 5 de son projet de règlement sur les eaux territoriales, le Harvard Research reprend textuellement pour son compte le passage du Case of Great Britain de 1910 reproduit ci-dessus (*American Journal of International Law, 1929, Suppl., p. 267*).

Dans son projet de 1894, l'Institut de droit international s'exprime comme suit (art. 10, 2^o) :

« Les détroits dont les côtes appartiennent au même État et qui sont *indispensables* [italiques par nous] aux communications maritimes entre deux ou plusieurs États autres que l'État riverain font toujours partie de la mer territoriale du riverain, quel que soit le rapprochement des côtes. »

L'objet de cette disposition n'est pas de décider si l'on appliquera à certaines eaux le régime des baies ou celui des détroits, mais si, d'après le régime des détroits, les eaux doivent être considérées en pareil cas comme eaux intérieures ou eaux territoriales. On peut noter, d'autre part, que la notion qui est ici retenue ne concerne pas l'importance du détroit pour la navigation internationale, mais le fait qu'il lui est *indispensable*. Il n'était pas sans intérêt cependant de citer ce texte, car il prouve que, même dans les limites de cette question plus spéciale, l'Institut s'est refusé à admettre que toute utilisation quelconque du détroit par la navigation internationale suffirait pour interdire à l'État côtier de le comprendre dans ses eaux intérieures.

On sait que dans son projet de 1928, l'Institut n'a pas réglé la question des détroits. Il n'a pas davantage indiqué les conditions requises pour que le régime des baies soit applicable.

488. Dans une communication du 22 mai 1891 au secrétaire de la Trésorerie, M. Wharton, faisant fonction de secrétaire d'État, justifie les mesures prises par les États-Unis et la Grande-Bretagne pour partager entre elles le détroit de Juan de Fuca (*infra*, par. 508). Or, voici comment il s'exprime sur le point qui nous intéresse :

« The Straits of Juan de Fuca are not a great natural thoroughfare or channel of navigation in an international sense... » (Moore, *Digest*, I, p. 658.)

Il ne dit pas — ce qui eût été inexact — que le détroit de Juan de Fuca ne sert pas à la navigation internationale. Il se borne à constater que ce n'est pas *une grande voie naturelle de communication dans le sens international du mot*.

489. Ces diverses citations démontrent que le « test » indiqué au paragraphe 112, alinéas 4 et 5, du Mémoire britannique, est loin d'être admis dans la pratique des États et dans la jurisprudence. Il ne suffit pas que le bras de mer « would reasonably be used for coastwise navigation by international maritime traffic » ; il faut qu'il ne soit pas à l'écart des « grandes routes océaniques », qu'il constitue un « ocean highway », « a great natural thoroughfare or channel of navigation in an international sense », une « voie principale de communication ».

490. Dans la recherche — illusoire — d'une définition juridique s'appliquant à tous les détroits internationaux, la détermination de leur largeur a tenu également une place importante. Les auteurs, les associations savantes et, en dernier lieu, la Conférence de codification de 1930 se sont efforcés de dégager, à cet égard, des règles précises et uniformes, — comme ils se sont efforcés de dégager des règles précises et uniformes pour l'étendue de la mer territoriale, pour le tracé des lignes de base dans les baies, pour le régime des îles et pour celui des archipels. Leur tentative n'a pas été plus fructueuse dans ce cas que dans les autres.

491. C'est à elle que se rattachent principalement les deux seuls textes, cités dans le Mémoire britannique : celui du Comité préparatoire (par. 110) et celui de la 2^{me} Sous-Commission de la Conférence de codification de 1930 (par. 111).

On notera en passant la discordance qu'ils révèlent. Le premier (Base de discussion n° 15) prévoit que, lorsque les côtes d'un détroit appartiennent au même État et que sa largeur *aux entrées* n'excède pas le double de la mer territoriale, toutes ces eaux constituent des eaux territoriales de l'État riverain. Le second (Rapport de la 2^{me} Sous-Commission) ne considère pas uniquement la largeur des entrées, mais admet que si, en quelque point que ce soit, les

deux zones de mer territoriale se touchent, il sera procédé à l'élimination des poches de haute mer, à condition toutefois que la largeur de celles-ci ne dépasse pas deux milles.

Le Mémoire britannique use évidemment d'un euphémisme en parlant de « minor amendments » (par. III) pour qualifier ce changement substantiel.

Mais il n'y a pas lieu de s'attarder à l'analyse des suggestions présentées soit par le Comité préparatoire, soit par la 2^{me} Sous-Commission, puisqu'il est impossible, en tout cas, de voir en elles l'expression du droit en vigueur, ainsi que la démonstration en a été faite précédemment.

492. L'idée dont le Comité préparatoire et la 2^{me} Sous-Commission s'étaient inspirés et d'après laquelle il conviendrait de limiter la largeur des détroits au double de la largeur adoptée pour la mer territoriale, avait rencontré, il est vrai, l'assentiment d'une partie de la doctrine. Certaines associations scientifiques l'avaient admise. Mais cette formule se présentait à leurs yeux comme se rattachant à la *lex ferenda* plutôt qu'à la *lex lata*. Au surplus, l'accord, même ainsi conçu, était loin d'être unanime.

Le projet discuté en 1928 par l'Institut de droit international prévoyait une largeur de douze milles, ce qui correspondait en fait au double de la mer territoriale pour laquelle une largeur de six milles était préconisée. Un vote de l'Institut ayant ramené à trois milles la largeur de la mer territoriale, M. A. Pearce Higgins demanda que celle des détroits fût réduite dans la même mesure. Mais M. Alvarez s'opposa à cette suggestion, en faisant précisément valoir qu'il n'y a pas de rapport entre la limite de la mer territoriale et celle des détroits (*Annuaire*, 1928, p. 671). L'Institut n'eut pas à se prononcer sur ce point, puisqu'il renonça finalement à comprendre le régime des détroits dans son projet.

Le projet de l'American Institute of International Law (Projet n° 10, Domaine national), laisse en blanc le chiffre à insérer dans une convention éventuelle.

Le projet présenté par M. Schücking au nom des experts de la S. d. N. proposait que le régime des détroits s'appliquât à ceux dont l'entrée ne dépasserait pas dix milles — ce qui ne représentait pas le double de la largeur de la mer territoriale, celle-ci devant être de six milles, d'après le projet.

Le manque de correspondance entre les deux mesures se révèle également dans le système proposé par le Japon à la Conférence de codification. Pour lui, la mer territoriale devrait avoir une largeur de trois milles, tandis que celle des détroits devrait être fixée à dix milles (réponse au questionnaire, amendement à la Base n° 15 — *Actes*, Séances des Commissions, III, p. 197).

Les efforts de la doctrine pour formuler en cette matière une règle générale précise ont donc échoué. Quant à la pratique des États, qui constitue, il ne faut pas l'oublier, la seule preuve directe

du droit coutumier, il ne semble pas qu'elle ait été le moins du monde influencée par eux.

La question ne peut intéresser le présent litige qu'en ce qui concerne l'appartenance des eaux auxquelles le Gouvernement britannique voudrait voir appliquer le régime des détroits

493. Le régime des détroits peut être envisagé, on l'a vu, sous deux angles différents. On peut se demander quelles règles il comporte en ce qui concerne l'utilisation de la voie d'eau par les tiers. C'est l'aspect qui, généralement, prédomine. Mais on peut se demander aussi à qui le détroit appartient, s'il relève entièrement de la souveraineté de l'État riverain ou s'il fait parti dans une certaine mesure de la haute mer. Pour la solution du présent litige, c'est le seul point de vue auquel on doit se placer. Il n'y a pas lieu, d'autre part, de prendre en considération l'hypothèse d'un détroit bordé par deux ou plusieurs riverains, puisque, dans l'espèce, les eaux litigieuses ne circulent qu'entre des éléments du territoire norvégien.

494. Des bras de mer comme ceux qui sont formés par la présence, devant la côte continentale du pays, des îles, îlots et rochers du « skjærgård », relèvent-ils de la souveraineté norvégienne, ou faut-il admettre que des bandes de haute mer viennent faire une brèche dans cette souveraineté ?

Le régime des détroits, à supposer qu'il fût applicable à ces bras de mer — ce que le Gouvernement norvégien conteste formellement —, aurait-il pareil effet ? C'est évidemment ce que le Mémoire britannique cherche à faire admettre, car, sans cela, la question de savoir si le régime des détroits est applicable ou non n'aurait pratiquement aucun sens dans le cas actuel.

L'importance que le Mémoire britannique semble accorder à cette question permet donc de croire qu'il soutient que la haute mer pénètre en certains endroits dans les eaux côtières dont le « skjærgård » forme la ceinture. Un coup d'œil, même rapide, sur la carte, fait saisir ce que pareille thèse signifierait pour la Norvège, car il est manifeste que ces eaux font partie du corps de la nation et que les ouvrir à la haute mer équivaldrait à priver l'État des moyens d'action et de contrôle qui sont indispensables à la sauvegarde de ses intérêts vitaux.

495. Dans le *De Jure Belli ac Pacis*, Grotius exprime un principe plein de bon sens, qui trouve ici son application.

« De même », dit-il, « il semble que ceux qui possèdent quelques terres des deux côtés de la mer ont pu s'emparer de cet endroit de la mer, quoi qu'il ne soit point enfermé par le haut, comme dans un golfe, ou qu'il ne soit enfermé ni par le haut ni par le bas, comme dans un détroit [italiques par nous] ; pourvu que l'étendue de cette mer ne soit si grande, qu'étant comparée aux terres dont elle baigne les côtes elle ne puisse pas être censée en faire partie. » (Trad. Barbeyrac, livre I, chap. III, 8.)

Loin d'opposer le régime des détroits à celui des golfes, comme le fait le Mémoire britannique, Grotius les assimile l'un à l'autre. *C'est qu'il se place au point de vue de leur appartenance, et qu'à ce point de vue la raison majeure qui justifie entre eux une différence de régime n'existe pas.*

Qu'on distingue les détroits des baies quand il s'agit de savoir s'ils seront ouverts à la navigation internationale, cela se comprend. Pour les navigateurs étrangers, les deux cas sont différents. Mais quand il s'agit de savoir si la souveraineté de l'État riverain s'étend sur eux, ce qu'il faut prendre essentiellement en considération ce sont les intérêts primordiaux de cet État, et la perspective en est complètement modifiée.

Le Mémoire britannique — on a déjà eu l'occasion de le souligner — n'a cure des intérêts des riverains. Grotius ne partage pas cette insouciance. Malgré son désir de développer autant que possible le domaine de la mer libre, c'est-à-dire de la haute mer, il ne reste pas aveugle à la nécessité de sauvegarder les intérêts vitaux des États côtiers, et il se rend compte qu'un golfe ou un détroit entouré par les terres de cet État ne peuvent être impunément soustraits à sa souveraineté. La seule condition qu'il y met, c'est que l'étendue de ce golfe ou de ce détroit ne soit pas trop grande. Mais qu'entend-il par là ? Veut-il dire qu'il existe ou qu'il devrait exister une règle fixant uniformément leur largeur ? En aucune façon. Cette solution artificielle n'est point celle qu'il préconise. Ce qu'il demande, c'est que « comparée aux terres dont elle baigne les côtes », l'étendue de mer dont il s'agit ne soit pas si grande « qu'elle ne puisse pas être censée en faire partie ».

Il faut donc, d'après lui, juger chaque cas d'espèce, en tenant compte de ses particularités. En dehors de toute formule préconçue, il faut envisager la configuration des échancrures de la côte et des bras de mer sur lesquels on a à statuer et voir si, par rapport aux terres qui les entourent, ils se présentent ou non comme en faisant partie.

496. Dans son paragraphe 70, le Mémoire britannique cite (à propos des baies) un autre texte, qui se rapporte également aux détroits. C'est un passage du *Droit des Gens* de Vattel (livre I, chap. XXIII, par. 291), ainsi conçu :

« Tout ce que nous avons dit des parties de la mer voisines des côtes, se dit particulièrement et à plus forte raison des rades, des baies et des détroits [italiques par nous], comme plus capables encore d'être occupés et plus importants à la sûreté du pays. Mais je parle des baies et des détroits de peu d'étendue et non de ces grands espaces de mer auxquels on donne quelquefois ces noms, tels que la baie de Hudson et le détroit de Magellan, sur lesquels l'empire ne saurait s'étendre, et moins encore la propriété. »

Le Mémoire britannique cite ce texte à cause de la réserve qu'il contient (« Mais je parle des baies et des détroits de peu d'étendue.... »). On reviendra sur ce point dans un instant. Mais il importe

avant cela de constater que le principe énoncé par Vattel correspond entièrement à celui que Grotius expose dans le passage reproduit ci-dessus.

Vattel, comme Grotius, se place au point de vue de l'appartenance des eaux. Vattel, comme Grotius, loin d'opposer à cet égard les détroits aux baies, considère qu'ils appellent le même régime. Vattel, comme Grotius, fonde ce régime sur les intérêts vitaux de l'État riverain. Et si le texte de Vattel se distingue de celui de Grotius, ce n'est que par un surcroît de précision. La nécessité de reconnaître la souveraineté de l'État sur les rades, baies et détroits est encore plus évidente, dit-il, que celle d'admettre sa souveraineté sur la mer territoriale, parce qu'il s'agit là d'espaces maritimes « plus capables encore d'être occupés et plus importants à la sûreté du pays ».

Quant à la réserve formulée par Vattel, elle a aussi le même sens que celle indiquée par Grotius. Il exclut les espaces trop vastes pour que l'État riverain puisse effectivement y étendre son empire. A la différence de Grotius, il mentionne deux exemples, celui de la baie de Hudson et celui du détroit de Magellan. On comprend que, dans des cas de ce genre, Vattel ait estimé qu'il ne pouvait s'agir d'un « empire » effectif. Écrivant au milieu du XVIII^{me} siècle, Vattel ne pouvait apprécier les réalités géographiques et politiques qu'en fonction des mesures de l'époque, telles que l'état de la technique les déterminait. Galiani n'avait pas encore lancé sa formule des trois milles marins, considérée par lui comme représentant le maximum de la portée des armes à feu. On ne peut plus, au milieu du XX^{me} siècle, tabler sur des données aussi manifestement périmées. Si, de nos jours, le Canada revendique la baie de Hudson (voir G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, I, pp. 700-701 ; cf. V. Kenneth Johnson, *Canada's Title to Hudson Bay and Hudson Strait*, *British Year Book of International Law*, 1934, pp. 1 et ss.), et si le Chili considère le détroit de Magellan comme faisant partie de son domaine maritime, à l'exception d'une petite partie attribuée à la République argentine par le Traité du 23 juillet 1881 (P. Fauchille, *Traité de droit international public*, tome I, 2^{me} partie, 8^{me} édition, pp. 277 et ss. ; H. A. Smith, *Great Britain and the Law of Nations*, II, pp. 257 et ss.), il n'y a pas lieu d'en être surpris, ni d'y voir un démenti infligé à l'opinion de Vattel, car le changement tient, non à une modification des principes, mais à une évolution des faits sous l'action du progrès technique.

497. Un autre texte, cité dans le Mémoire britannique à propos du régime des îles (par. 97), mais qui concerne directement les détroits, est extrait de l'ouvrage de Calvo, *Le Droit international* (I, par. 368).

Calvo y fait une distinction entre deux sortes de détroits : ceux qui aboutissent à des mers fermées ou enclavées et ceux qui servent de communication entre des mers libres. Mais l'auteur soutient-il

que, dans le second cas, les eaux ne seraient pas soumises à la souveraineté de l'État ? Pas du tout. Il dit simplement que, dans le premier cas, l'État peut revendiquer sur elles une « souveraineté absolue » ; mais si, dans le second, la souveraineté n'est pas absolue, cela ne signifie aucunement qu'elle n'existe pas. Il est probable qu'en qualifiant la souveraineté d'absolue dans le premier cas, Calvo avait en vue le droit de l'État d'interdire la navigation étrangère. En toute hypothèse, rien dans le texte cité ne permet d'affirmer qu'il prétendait soustraire à la juridiction du riverain les détroits reliant deux mers libres.

498. Comme Grotius et Vattel, Hall s'insurge contre l'opposition que certains établissent (au point de vue de la souveraineté du riverain) entre les baies et les détroits :

« In principle it is difficult to separate gulfs and straits from one another.... »

The power of exercising control is not less when water of a given breadth is terminated at both ends by water than when it merely runs into the land, and the safety of the State may be more deeply involved in the maintenance of property and of consequent jurisdiction in the case of straits than in that of gulfs. » (*A Treatise on International Law*, par. 41.)

Kent (*Commentary on International Law*, ed. Abdy, 1878, p. 105) exprime la même idée :

« The distance to which that exclusive claim [of jurisdiction] extends is a marine league from the shore along the coasts of the State, and such claim embraces the *straits and sounds* bounded on both sides by the territory of the State, so narrow as to be commanded by cannon-shot from both shores.... »

Elle se retrouve également dans les *Commentaries upon International Law* de sir Robert Phillimore (3rd ed., 1879, I, par. 190) et dans les *Essentials of International Public Law and Organization* de M. Amos S. Hershey. Celui-ci déclare :

« A strait dividing the land territory of a single State which is not too wide to be commanded by the shore batteries is territorial. » (Revised ed. 1927, 196, III.)

499. De ces opinions formulées dans des ouvrages de doctrine, il y a lieu de rapprocher les paroles prononcées par le délégué du Portugal, M. Barbosa de Magalhaes, à la 11^{me} séance plénière de la Deuxième Commission de la Conférence de codification de 1930 :

« Dans les observations que j'ai eu l'honneur de présenter au Comité d'Experts, sur le rapport du professeur Schücking, j'ai dit :

Considérer comme haute mer les étroites portions de mer qui se trouvent entre les limites de la mer territoriale à l'intérieur des terres, en suivant les sinuosités de la côte, présenterait les plus grands inconvénients et dangers tant pour l'État lui-même que

pour la communauté internationale, à cause des conflits auxquels cette situation pourrait donner lieu. Il faut même dire que le sentiment national et les plus légitimes intérêts de l'État en cause (tel est le cas de la Norvège) se trouveraient profondément atteints.

Ces observations n'ont pas été contestées. » (*Actes, Séances des Commissions, III, pp. 106-107.*)

On ne peut manquer d'être frappé par la remarque, si pertinente, de M. de Magalhaes, qui n'a pas soulevé de contradictions ; et il est intéressant de constater que, cherchant un exemple capable d'illustrer sa pensée, ce soit précisément à celui de la Norvège que l'éminent juriste ait fait appel.

500. Dans le même ordre d'idées, on notera d'autre part que la théorie des soi-disant eaux historiques, si souvent invoquée à propos des baies, est également valable pour les détroits.

L'article II du projet de l'Institut de droit international (1894) réserva les *détroits* « actuellement soumis à des conventions ou à des usages spéciaux » (italiques par nous).

L'article 2 du projet de l'International Law Association (1926) contient une formule générale, permettant aux États riverains de dépasser les limites ordinaires de leur souveraineté, lorsque cette extension résulte d'une « occupation ou d'un usage établi généralement reconnu par les nations » (italiques par nous).

Le projet du Harvard Research réserve, par son article 9, les « usages établis » (italiques par nous).

A la Deuxième Commission de la Conférence de codification de 1930, la délégation américaine avait présenté l'amendement suivant :

« Les eaux désignées sous le nom de baies, bras de mer, détroits, ou sous toute autre appellation, qui ont été sous la juridiction de l'État riverain comme faisant partie de ses eaux intérieures, seront considérées comme continuant à en faire partie. » (Italiques par nous.) (*Actes, Séances des Commissions, III, p. 188.*)

Le premier délégué de la Grande-Bretagne a d'ailleurs approuvé les observations présentées à ce sujet par son collègue des États-Unis :

« ... j'approuve ce que M. Miller a dit, à savoir qu'il y a d'autres eaux (que les baies) qui peuvent être désignées par cette expression, — les *détroits* [italiqués par nous], les estuaires et les autres étendues d'eau de ce genre. » (*Ibid.*, p. III.)

Et le rapport de M. François prend soin de signaler, à propos de la théorie des « baies dites historiques », que « le problème n'est point limité aux seules baies, mais se pose aussi pour d'autres situations » (*ibid.*, p. 188).

Exemples tirés de la pratique

501. Quant à la pratique, elle ne fait que confirmer le principe formulé par Grotius, Vattel et les autres juristes dont l'opinion a été rappelée ci-dessus.

Les cas cités par le Gouvernement norvégien à propos du régime des archipels en fournissent déjà la preuve, car dans les eaux situées entre la limite extérieure de ces archipels et la ligne côtière du continent ou entre les îles mêmes de l'archipel, maints passages devraient être soumis au régime des détroits, si l'on appliquait les règles énoncées dans le Mémoire britannique (voir notamment les cas du Queensland, du Honduras britannique, de l'archipel de Cook, de celui des îles Fiji).

Ces exemples sont loin d'ailleurs d'être les seuls. En voici quelques autres.

502. Le détroit de Kalmar, entre la côte de la Suède et l'île d'Oeland, fait partie du territoire suédois. Son ouverture sur la mer est supérieure à dix milles marins (réponse du Gouvernement suédois au questionnaire du Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930, *Bases de discussion*, II, p. 58).

503. Les détroits qui font communiquer la Baltique et la mer du Nord relèvent de la souveraineté du Danemark, à l'exception de la partie du Sund dont la Suède est devenue co-riveraine, en vertu du Traité de Roskilde de 1658.

Les accords internationaux conclus en 1857 pour la suppression des péages que le Danemark y prélevait depuis les temps anciens n'ont pas affecté le principe de sa souveraineté. Celui-ci est au contraire implicitement mais nettement reconnu.

Par le Traité collectif du 14 mars 1857, auquel la Grande-Bretagne est partie, le Danemark a pris simplement certains engagements : celui de ne plus prélever de droits de douane, de tonnage, de feu de phare, de balise ou autre charge quelconque sur les navires qui se rendront de la mer du Nord dans la Baltique et *vice-versa* ; celui d'assurer l'entretien des phares ; celui de surveiller le service de pilotage, etc., etc. ; tandis que les autres Puissances contractantes assumaient l'obligation de lui verser certaines sommes « comme dédommagement et compensation des sacrifices » qui lui étaient ainsi imposés (de Martens, *Recueil général des Traités*, etc.).

A propos de l'attitude prise à cette occasion par la Grande-Bretagne, M. H. A. Smith expose ce qui suit :

« The first step towards abolishing the dues was taken in 1848 by the Government of the United States, which definitely based its claim, as in the case of international rivers, upon an alleged right of freedom of navigation. This move induced Denmark to take the initiative in summoning an international conference to consider the redemption of dues. Upon this, Clarendon wrote to Buchanan at Copenhagen in the following terms :

“It is a matter of much satisfaction to Her Majesty's Government that the initiative in bringing this question to a final settlement should have been taken by the Danish Government, for, although the right to levy dues upon foreign vessels passing through the Sound has been recognized by the different powers of Europe,

and has now become part of the international law of Europe, yet it has long been apparent that a tax which is oppressive to commerce, for which no benefit is offered to foreign shipping, and which from the mode in which it is levied occasions great loss and inconvenience, should not permanently be maintained." » (*Great Britain and the Law of Nations*, II, p. 256.)

504. Un Traité signé à Buenos-Aires le 23 juillet 1881 a mis fin à la contestation qui divisait le Chili et l'Argentine au sujet de la souveraineté des côtes bordant le détroit de Magellan, en attribuant les deux rives au Chili, à l'exception d'une petite partie de la côte orientale qui revint à la République argentine.

L'article 5 de ce traité prévoit en outre que le détroit « demeure neutralisé à perpétuité » et que « sa libre navigation est assurée aux pavillons de toutes les nations » (de Martens, *Recueil général des Traités*, etc., VI, vol. 12, pp. 491 et ss.).

Le détroit de Magellan, dont la largeur oscille entre trois et quarante kilomètres, est revendiqué par le Chili comme une partie de son territoire (Fauchille, *Traité de droit international public*, tome I, 2^{me} partie, 8^{me} éd., pp. 279 et ss.).

L'attitude prise à cet égard par la Grande-Bretagne ressort d'un mémorandum adressé le 15 mai 1877 à lord Derby par le ministre britannique à Santiago :

« When once the question of sovereignty has been decided it would be advisable that the maritime States should come to some common agreement for a convention to be signed by them with the State or States to whom the Straits and the adjacent territories are adjudged, by which the passage would be declared perpetually free at all times to the ships of all nations, and special provision would be made that it should at no time be fortified or in any way closed or obstructed.

.....

Were it not for the awkward fact of the actual establishment of Chile in the very centre of the passage, the best arrangement might have been to declare the Straits an international highway common and necessary to all nations, and over which, therefore, no particular nation should be allowed to claim rights of sovereignty....

Perhaps it is to be regretted that we did not ourselves long ago take possession of the Straits.... Failing ourselves, a weak and at the same time a quiet and well-ordered State like Chile is perhaps the best custodian.... But Chile must not be allowed to hold it unconditionally. » (F.O. 6/372. Cité par H. A. Smith, *Great Britain and the Law of Nations*, II, pp. 261-262.)

Comme on le voit, la Grande-Bretagne n'a élevé aucune objection au sujet de l'appartenance du détroit. Les seules questions sur lesquelles ont porté ses efforts ont trait à l'utilisation de la voie d'eau par les navires étrangers (navigation et accomplissement d'actes de guerre).

505. Le détroit de Tsougar, séparant l'île de Yeso de celle de Hondo, est considéré par le Japon comme faisant partie de son territoire, bien que sa largeur atteigne seize kilomètres (beaucoup plus du double, par conséquent, de l'étendue de la mer territoriale, fixée au Japon à trois milles marins) (Erik Brüel, *International Straits*, I, p. 68).

506. Le détroit de Shelikof, situé entre la presqu'île d'Alaska et les îles Kadiak et Afganiak, est sous la souveraineté des États-Unis (C. C. Hyde, *International Law*, par. 150, note).

507. Le détroit de Long Island, en face de New-York, est territoire américain. La Cour d'appel de New-York a eu à se prononcer sur ce point en 1866, dans l'affaire *Mahler v. Norwich and New-York Transportation Co.* (Scott's *Cases on International Law*, p. 219). Voici comment elle s'est exprimée :

« The rule is one of universal recognition that a bay, strait, sound or arm of the sea, lying wholly within the domain of a sovereign, and admitting no ingress from the ocean, except by a channel between contiguous headlands which he can command with his cannon on either side, is the subject of territorial dominion. Wheaton's *International Law*, 320; Vattel's *Law of Nations*, 130; Hautefeuille, *Droit des Nations* (2d Ed., 89); *Church v. Hubbard*, 2 Cranch, 187, 2 L. Ed. 249. It is an immemorial rule of the common law, and has been asserted by the kings and courts of England from the earliest period of our ancestral history. »

508. Par un Traité du 15 juin 1846, la Grande-Bretagne et les États-Unis se sont partagé la souveraineté du détroit de Juan de Fuca, qui sépare le continent américain de l'île de Vancouver.

En 1872, un différend relatif à l'interprétation de certaines clauses de ce traité fut soumis à l'arbitrage de l'empereur d'Allemagne (Moore, *International Arbitrations*, I, p. 230). A la suite de cet arbitrage, un protocole fut signé (1873) pour la démarcation précise de la frontière. Hall (*A Treatise on International Law*, 8th ed., pp. 195-196) en résume la substance comme suit :

« Under this protocol, the boundary, after passing the islands which had given rise to dispute, is carried across a space of water thirty-five miles long by twenty miles broad, and is then continued for fifty miles down the middle of a strait of fifteen miles broad, until it touches the Pacific Ocean midway between Bonilla Point on Vancouver's Island and Tabooch Island lighthouse on the American shore, the waterway being then ten and a half miles in width. »

Dans une communication au secrétaire de la Trésorerie, en date du 22 mai 1891, M. Wharton, faisant fonction de secrétaire d'État, s'exprima comme suit au sujet du Traité de 1846 et des actes subséquents :

« The Straits of Juan de Fuca are not a great natural thoroughfare or channel of navigation in an international sense; and in view

of their situation it is not apprehended that any other nation can make reasonable objection to the jurisdiction of the Government of the United States and of Great Britain over their entire area. The breadth of the narrowest point is believed to be about ten miles, but is not equal to the width of the Delaware Bay and other bodies of water over which, on account of their situation, the United States have felt authorized to assume jurisdiction. » (Moore, *Digest*, I, pp. 658-659.)

Dans sa réponse au questionnaire du Comité préparatoire de la Conférence de codification, le Gouvernement des États-Unis a mentionné le passage ci-dessus relatif au détroit de Juan de Fuca (*Bases de discussion*, II, p. 57).

En concluant le Traité de 1846 et les actes subséquents, la Grande-Bretagne a reconnu qu'un détroit peut être entièrement placé sous la souveraineté des riverains, bien qu'en tous points sa largeur dépasse sensiblement le double de l'étendue de la mer territoriale, — et cela, non seulement quand il est bordé par un seul État, mais même lorsqu'il sépare les territoires des deux Puissances.

L'Indreleia

509. Le Gouvernement norvégien produit à l'annexe 2, n° 4, une carte indiquant les passages du « skjærgård » qu'utilisent parfois les bateaux étrangers et qui sont visés par le Mémoire britannique, si l'on se réfère aux indications qu'il donne dans son paragraphe 124 (V).

Il est fait mention à cet endroit d'un renseignement fourni par la publication officielle britannique *Admiralty, Norway Pilot*, Part III, 1939. La citation, en elle-même exacte, a besoin, semble-t-il, d'être placée dans son contexte pour prendre toute sa valeur. Voici donc ce qui est dit à la page 25 de l'ouvrage :

« Indreleia. The coast of Norway is fronted by a "skjærgård" or range of islands interspersed with cluster of islets and rocks, which, breaking as they do the force of the North Atlantic and Arctic waves, secure what may be termed an *inland navigation*, which is continued with little interruption from Lindesnes to Nordkapp. This inshore route is known as "Indreleia", and so completely is it landlocked in many places that it has been compared to a chain of lakes. The number of steam vessels running up and down the coast of Norway throughout the year is very considerable, nearly all these vessels proceed through Indreleia. » (Italiques par nous.)

La dernière phrase est celle qui est reproduite dans le Mémoire britannique. On reconnaîtra que les autres méritaient aussi d'être citées, car ce sont elles qui caractérisent l'*Indreleia* et la navigation à laquelle elle se prête.

L'ouvrage constate que le nombre des navires qui empruntent l'*Indreleia* est considérable, mais il souligne également que ces navires sont ceux qui doivent longer les côtes de la Norvège (« vessels running up and down the coast of Norway »).

Il s'agit donc uniquement d'une navigation côtière ; et personne ne pourrait prétendre que l'*Indreleia* constitue un « oceanic highway », une « grande voie de navigation au sens international », « une voie de communication principale ». C'est une route qui offre certaines facilités, mais qui n'est indispensable à personne et dont les marins peuvent d'autant mieux se passer qu'elle ne fait que doubler la voie parallèle de la haute mer. Elle est utilisée, en fait, depuis la fin du XIX^{me} siècle seulement, et, pour ce qui est des chalutiers, depuis 1930.

D'autre part, cette navigation est « intérieure », pour reprendre l'expression même du texte : « an inland navigation ». Elle est soumise aux lois et dispositions administratives norvégiennes. Le « skjærgård », avec ses îles et les groupes d'îlots et de rochers qui relient celles-ci les unes aux autres, forme une espèce de brise-lames. Les bateaux qui longent les côtes de la Norvège en profitent.

Cette route est *si complètement fermée en maints endroits, qu'on l'a comparée à une chaîne de lacs* (« so completely landlocked in many places that it has been compared to a chain of lakes »).

De quelque façon qu'on trace les lignes de base pour la détermination de la zone de pêche norvégienne, il est certain que l'*Indreleia* doit emprunter les eaux situées en deçà de ces lignes.

Un État qui permet bénévolement aux navires étrangers d'utiliser une route de ce genre, est-il exposé à voir invoquer un jour contre lui les avantages qu'il leur procure ? Ceux qui bénéficient des facilités qu'il leur donne, ont-ils le droit de dire : « puisque les chenaux qui font partie de votre protection côtière sont en fait utilisés par nous, il faut les considérer comme des détroits au sens international du mot, dût votre souveraineté en pâtir » ?

Comme l'a fait justement observer M. de Magalhaes à la Conférence de codification de 1930, « le sentiment national et les plus légitimes intérêts de l'État en cause (tel est le cas de la Norvège), se trouveraient profondément atteints » (*supra*, par. 499).

510. Pour apprécier la situation, il paraît indispensable de suivre d'un bout à l'autre la route connue sous le nom d'*Indreleia* et de la décrire en précisant la largeur de ses différentes sections.

Sur le trajet de Træna à Bodö, le chenal de navigation intérieur passe entre d'innombrables îles et îlots, et la largeur en varie de 0,5 mille marin à 1 mille marin. Il n'est sans doute pas nécessaire, pour avoir une vue schématique, d'entrer dans plus de détails. Au nord de Bodö, la navigation passe dans le Vestfjord au large des îles, pour ensuite s'engager dans le passage de Tjeldsund.

Le Tjeldsund est décrit par *Admiralty Norway Pilot, Part III* (p. 419) :

« Tjeldsundet, entre la côte orientale de l'île de Hinnøy, à l'ouest, et l'île de Tjeldøy et le continent à l'est, forme la continuation de l'*Indreleia* depuis le Vestfjord vers les ports plus au nord. En plusieurs endroits, ce passage est très étroit, et le chenal de naviga-

tion est encombré de roches noyées et de hauts-fonds. Les courants de marée sont également très forts, et les nombreux remous et tourbillons réclament beaucoup de précaution dans la manœuvre du navire.» (Traduction.)

A l'extrémité méridionale du passage, la largeur du Tjeldsund est de 1,2 mille marin. La largeur minimum du chenal navigable est de 0,1 mille marin, soit 200 mètres environ, et l'extrémité septentrionale est large de 0,4 mille marin.

Au nord du Tjeldsund, l'*Indreleia* emprunte le Vågsfjord, qui a un mille marin de largeur à son entrée. Ensuite, la route continue à l'abri de la grande île de Senja. C'est sur ce parcours qu'on a les passages les plus étroits sur tout le trajet en Norvège du Nord, en l'espèce le goulet de Finnsnes et celui de Gisund.

L'entrée méridionale du goulet de Finnsnes n'a que 0,5 mille marin entre les deux rivages, mais le chenal navigable n'en constitue que 50 mètres environ (0,025 mille marin). Plus au nord, le goulet de Gisund a une largeur navigable minimum de 200 mètres environ (0,1 mille marin). À l'approche de Tromsø, la route traverse le courant de Rystraumen, qui a une largeur minimum de 0,3 mille marin.

Dans le passage de Tromsøsund, l'*Indreleia* traverse le domaine du port de Tromsø, où le chenal est de 0,1 mille marin de large. Au nord de Tromsø, il passe dans le Kågsund, qui a 0,7 mille marin de largeur au minimum. Ensuite, il traverse l'entrée du Kvænanfjord, qui a 7,6 milles marins de largeur au maximum.

L'*Indreleia* continue dans la direction de la grande île de Loppa, en passant par un détroit qui a 1,5 milles marins comme largeur minimum. La route recommandée fait ensuite un virage régulier pour s'engager dans le Söröysund, qui est large de 8,2 milles marins à son extrémité occidentale, de 4 milles marins à l'extrémité orientale, et présente une largeur minimum de 1,7 milles marins.

L'*Indreleia* traverse ensuite l'entrée se trouvant entre la pointe nord-orientale de l'île de Söröya, et la pointe sud-occidentale de l'île de Rolfsøy. Au milieu de l'embouquement (« approach »), il y a deux îles, nommées Skipsholmen et Revsholmen. La distance entre cette dernière île et l'île de Söröya est de 5,7 milles marins, alors que l'île de Rolfsøy est à 5,3 milles marins.

Le Rolfsöysund a une largeur minimum de 3 milles marins. Kamöysund est situé au nord de Söröya, entre cette île et l'île de Kamøy. Le passage n'a que 0,7 mille marin de largeur. Il ne fait pas partie de l'*Indreleia*, et n'est utilisé que par le cabotage. Il ne forme par conséquent pas un « embouquement » (« approach »).

L'*Indreleia* fait un virage régulier pour gagner le Breisund (1,9 mille marins) et le Mäsöysund (1,3 mille marins), traverse le Mäsöyffjord, qui fait 5 milles marins à l'entrée, et s'engage dans le Mageröysund.

Le Mageröysund est décrit comme suit dans *Admiralty Norway Pilot, Part III* (p. 630) :

« Le Mageröysund, la continuation de l'Indreleia au sud-est et à l'est, est étroit mais libre d'obstacles.... A la sortie du Mageröysund, l'Indreleia prend fin. » (Traduction.)

Le Mageröysund est large de 1,3 mille marin à son extrémité occidentale, a 0,6 mille marin de largeur à son plus grand rétrécissement, et 0,8 mille marin de largeur à l'extrémité orientale.

On voit que les passages de l'Indreleia n'ont qu'une très faible largeur et que même en leur appliquant les règles qui avaient été envisagées à la Conférence de codification de 1930 pour les détroits internationaux, il serait inadmissible de les soustraire à la souveraineté de la Norvège.

Résumé et conclusions du chapitre II

510 a. Après avoir formulé certaines demandes d'éclaircissements et certaines réserves (par. 243-246), le Contre-Mémoire aborde l'examen du *fardeau de la preuve*.

La décision demandée à la Cour est une décision juridictionnelle, qui doit faire application des règles énumérées à l'article 38, alinéa 1, de son Statut, et, spécialement, de « la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit » (par. 247-250).

Le Contre-Mémoire rappelle quels sont les éléments constitutifs de la coutume (par. 251 à 261). Il démontre notamment qu'une règle coutumière ne peut pas lier un État qui a manifesté d'une manière constante et non équivoque son refus de l'accepter (par. 256 à 260).

Les éléments de preuve pouvant être utilisés pour établir l'existence d'une coutume font l'objet d'un examen auquel sont consacrés les paragraphes 262 à 266.

Dans cet ordre d'idées, le Gouvernement norvégien démontre que le Mémoire britannique fait un emploi manifestement abusif des travaux de la Conférence de codification de La Haye de 1930 (par. 267 à 281).

Il établit que, réserve faite de la question des titres historiques, l'administration de la preuve incombe dans le présent litige au Gouvernement du Royaume-Uni :

- a) parce que, contestant la validité internationale du décret norvégien de 1935, c'est lui qui est demandeur dans le procès et que l'adage *actori incumbit probatio* doit recevoir en l'espèce son application ;
- b) parce que les règles de droit international relatives à l'étendue du domaine maritime de l'État apparaissent, juridiquement et historiquement, comme des *restrictions* à la souveraineté de l'État et non comme le fondement de cette souveraineté (par. 318 à 327).

En ce qui concerne la règle fondamentale qui, d'après le Gouvernement britannique, obligerait les États à faire coïncider leur ligne de base avec la laisse de basse mer tout le long de leurs côtes, le Contre-Mémoire réfute les arguments avancés par la Partie adverse en faveur de cette thèse (par. 283 à 305).

Il en précise la portée (par. 283, 284, 287 et 288). Il démontre :

- a) que l'argument tiré du principe de la liberté des mers est sans pertinence à cet égard (par. 285) ;
- b) que la doctrine constate l'absence d'unanimité en la matière (par. 286) ;
- c) que les spécialistes les plus qualifiés estiment que lorsqu'il s'agit d'une côte découpée d'indentations ou d'échancrures, ou bordée d'îles (comme c'est le cas de la côte litigieuse), la ligne de base doit cesser d'être à la laisse de basse mer pour être tracée au moyen de constructions géométriques (par. 290-292) ;
- d) que la méthode de « la courbe tangente », préconisée par certains techniciens, n'est pas plus imposée par le droit international que celle du « tracé parallèle » (par. 292 à 295) ;
- e) qu'à supposer qu'une règle consacrant l'un ou l'autre de ces systèmes existât, elle ne lierait en tout cas point la Norvège, qui n'a cessé de manifester, d'une manière non équivoque, son refus d'accepter le soi-disant « principe » dont le Mémoire britannique fait état (par. 295).

Le Contre-Mémoire expose que le système norvégien se caractérise par une application de la théorie de la « ligne côtière extérieure » (« outer coast line ») liée elle-même à la question des îles et des archipels et qui sera donc examinée à propos de cette question — plutôt que par une application de la théorie « des caps » (« headland theory ») (par. 296).

Il croit utile toutefois d'établir que, contrairement à ce que le Mémoire britannique semble affirmer, la « headland theory » n'est aucunement condamnée, dans son principe, par le droit international (par. 297 à 306).

Le Contre-Mémoire répond ensuite à la thèse du Mémoire britannique d'après laquelle les cas où la règle fondamentale de la laisse de basse mer ne s'applique pas constituent des « exceptions » à cette règle, au sens juridique du mot. Il démontre que, même s'il y avait lieu d'admettre l'existence de cette règle, il serait inexact de la considérer comme un « principe » applicable à toutes les côtes, quelle qu'en fût la configuration, sous la seule réserve de certains cas, limitativement énumérés et strictement définis.

Le Contre-Mémoire rencontre dans ses paragraphes 328 à 394 la thèse soutenue et les observations présentées par le Gouvernement britannique au sujet des baies.

Il établit que la définition des baies que celui-ci voudrait voir consacrer par la Cour ne résulte aucunement du droit coutumier (par. 333-335).

Il établit ensuite qu'aucune règle générale de droit international ne fixe un maximum de largeur pour l'ouverture des baies territoriales (par. 336 à 394).

Reprenant certains arguments invoqués dans le Mémoire britannique en faveur de la règle des 10 milles, il montre qu'ils n'ont aucunement la valeur démonstrative que la Partie adverse voudrait leur donner (par. 337-342).

Il cite une série de cas d'espèce tirés de la pratique du Royaume-Uni, dans lesquels ce dernier a formellement contesté l'existence d'une règle de ce genre (par. 343-353).

Il insiste particulièrement sur l'attitude prise à cet égard par le Gouvernement britannique dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord (1910) et sur la décision du tribunal arbitral qui adopte le même point de vue (par. 354 à 363).

Il démontre que, postérieurement à 1910, aucune règle générale de droit international ne s'est formée qui confirmerait la thèse exposée dans le Mémoire britannique, soit au sujet de la définition des baies, soit au sujet du tracé des lignes de base dans les baies (par. 364-377).

Il attire l'attention sur la pratique des États (par. 378-389) et sur l'opinion de certaines autorités doctrinales (par. 390 à 393).

Il relève enfin certaines affirmations du Mémoire britannique relatives au rapport de la règle fixant la limite d'ouverture des baies, soit avec celle qui concerne l'étendue de la mer territoriale (par. 393), soit avec la notion du « discernement raisonnable », énoncée jadis par lord Hale (par. 394).

La section consacrée aux « îles, rochers et bancs » est la plus longue de ce chapitre. Elle répond aux paragraphes 96 à 122 du Mémoire britannique, qui soulèvent un ensemble assez complexe de questions.

Quelques observations préliminaires y sont présentées au sujet de l'état du droit international avant la Conférence de codification de 1930 (par. 395-403).

Le Contre-Mémoire critique ensuite la définition arbitraire de l'île donnée par le Gouvernement du Royaume-Uni (par. 404-420).

En ce qui concerne l'effet exercé sur la délimitation de la mer territoriale par les élévations situées en dehors de cette mer et qui n'émergent pas constamment, il renvoie à ce qui est dit plus loin du cas des archipels (par. 420).

Dans son paragraphe 421, il répond aux observations présentées dans le Mémoire britannique au sujet des îles se trouvant à l'intérieur ou devant l'embouchure d'une baie.

Le régime juridique des groupes d'îles (archipels) et des eaux situées soit entre les îles elles-mêmes, soit entre l'archipel et la côte continentale, est longuement examiné, vu l'intérêt tout particulier qu'il offre dans le présent litige. Les paragraphes 422-470 du Contre-Mémoire y sont consacrés.

Celui-ci insiste d'abord sur le caractère artificiel que présente nécessairement toute solution générale et abstraite du problème des archipels et sur la nécessité, par conséquent, de préciser avant tout les caractères propres du cas concret qu'il s'agit de régler (en l'espèce, le cas du « Skjærgård » norvégien) (par. 422-425).

Il réfute ensuite la thèse du Mémoire britannique, suivant laquelle le droit international refuserait aux archipels un régime distinct de celui des îles isolées (par. 423-441).

Le Contre-Mémoire s'attache particulièrement à démontrer que la présence de groupes d'îles en face des côtes permet à l'État riverain d'établir sa ligne côtière (servant de point de départ pour la délimitation de sa mer territoriale) non à l'endroit où la mer touche à son territoire continental (« inner coast line »), mais à la limite extérieure du groupe d'îles qui se déploie à proximité du continent (« outer coast line »). Il fait cette démonstration en s'appuyant à la fois sur la doctrine (par. 442-444) et sur la pratique internationale (par. 445-453).

Il démontre que, contrairement à la thèse britannique, le droit international permet de considérer juridiquement l'archipel comme formant une unité. Après avoir rencontré, à ce sujet, certaines affirmations du Mémoire britannique (par. 454 et 455), il fait état de nombreux témoignages empruntés à la pratique des États, et notamment à celle de la Grande-Bretagne (par. 456-470).

Le Gouvernement britannique ayant soulevé la question des *détroits*, à propos de certains passages utilisés par la navigation étrangère à l'intérieur du « Skjærgård », le Gouvernement norvégien s'est vu obligé d'examiner cette question. Il le fait dans les paragraphes 471-510 de son Contre-Mémoire. La démonstration à laquelle il s'y livre aboutit aux deux conclusions suivantes : 1) les passages en question (connus sous le nom d'*Indreleia*) ne réunissent pas les conditions requises pour être soumis au régime international des détroits ; 2) à supposer même que ce régime leur fût applicable — ce qui est formellement contesté —, il n'aurait pas pour effet de soustraire les eaux de l'*Indreleia* à la souveraineté norvégienne ; or, c'est la seule question qui se pose pour la solution du présent litige, car, au point de vue du régime de la pêche, il n'existe aucune différence entre les eaux intérieures et les eaux territoriales.

Chapitre III

JUSTIFICATION DU SYSTÈME NORVÉGIEN

A. La diversité des situations et la souplesse des principes juridiques affectés à les régir

511. Le Gouvernement norvégien pourrait se contenter d'établir, comme il l'a fait précédemment, que les règles invoquées par le Gouvernement britannique à l'appui de ses prétentions ne sont pas consacrées par le droit international général et qu'en particulier elles ne lient pas la Norvège.

Le Royaume-Uni prétend que le décret royal du 12 juillet 1935 enfreint les prescriptions du droit international. C'est à lui d'en apporter la preuve. Il ne pourrait le faire qu'en démontrant l'existence de règles juridiques qui auraient été violées par les dispositions du décret litigieux. Il est hors de doute que cette preuve n'est pas administrée. Il suffit de cette constatation pour que la demande de la Partie adverse doive être écartée, comme dépourvue de fondement.

Mais le Gouvernement norvégien préfère ne pas se borner à cette défense négative. Le système juridique qui lui est traditionnel et dont le décret de 1935 ne constitue que l'application à un secteur déterminé de la côte, se fonde sur des éléments de fait et de droit qu'il désire mettre en lumière. Après avoir rencontré les arguments du Royaume-Uni, il se propose donc dans ce chapitre d'ajouter à cette réponse, rigoureusement suffisante, une justification positive des mesures qu'il a prises et des conceptions traditionnelles dont elles découlent.

512. Le Mémoire britannique admet que la pratique norvégienne peut être justifiée (dans certains cas tout au moins) par des *titres historiques*. Il ajoute que la preuve de ces titres incombe à la Norvège, et il se réserve de discuter, dans sa Réplique, les éléments qui seront fournis à cet égard par le Contre-Mémoire norvégien.

La question des *titres historiques* sera examinée plus loin (*infra*, par. 537 et ss.). Avant de l'aborder, le Gouvernement norvégien tient à montrer que la justification de son système peut se passer de la « théorie des eaux historiques » et que les principes généraux du droit international suffisent pour établir la parfaite validité de ce système.

513. En faisant la critique du système juridique exposé dans le Mémoire britannique, le Gouvernement norvégien a été fréquemment amené à mettre en relief ce qui en constitue sans doute la caractéristique principale : sa rigidité et sa tendance à l'uniformité.

Ce système n'est pas seulement remarquable par le désir évident qui l'anime de restreindre le plus possible le domaine maritime des États ; il l'est aussi par son absence de souplesse et de réalisme.

Le professeur J. L. Brierly a fait en termes excellents la critique de ce défaut. Beaucoup d'autres, parmi les meilleurs, partagent au demeurant son opinion ; mais il serait difficile d'exprimer celle-ci sous une forme qui correspondît mieux à la pensée du Gouvernement norvégien :

« Tout réformateur du droit devrait se garder de rechercher l'uniformité, uniquement par amour de l'uniformité. L'uniformité n'est bonne que quand elle est commode, c'est-à-dire lorsqu'elle simplifie notre tâche ; elle est mauvaise quand elle résulte d'une assimilation artificielle de cas dissemblables, qui devraient chacun être traité différemment. La nature de la société internationale ne rend pas seulement difficile le développement de règles d'application générale du droit international, il arrive souvent qu'elle les rend peu souhaitables. Il suffira ici de donner deux exemples, tirés de la loi sur les eaux territoriales et de celle sur les fleuves internationaux. »

Et plus loin :

« Car le droit n'est pas une denrée, que l'on puisse produire par des méthodes de production industrielles ; il est la conscience d'une société qui s'exprime par des règles de conduite appropriées aux conditions parmi lesquelles les membres de cette société ont à mener leur vie commune. Ces conditions sont très différentes dans le cas de membres individuels d'une société-État et dans celui d'États membres d'une société internationale. Les premiers, nombreux et homogènes, donnent naissance à un grand nombre de lois d'application générale, non les autres, peu nombreux, et chacun unique de son espèce. Dans ces deux sphères, le droit a le même but fondamental de maintenir un ordre de choses dans lequel les rapports entre les membres de la société, individus ou États respectivement, peuvent se développer et leurs différends être résolus sans causer de friction intolérable ; dans ces deux sphères, la puissance du droit dépend de l'appui qu'il reçoit de la société ; mais les formes et les méthodes par lesquelles cet esprit de légalité se manifeste diffèrent nécessairement. » (*Règles générales du droit de la paix*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1936, IV, pp. 17-18 et 21.)

Dans son cours sur *Les Facteurs sociologiques et psychologiques du Droit international*, Dietrich Schindler avait fortement mis en relief, lui aussi, cette différence essentielle entre les sujets individuels du droit interne et les sujets collectifs du droit international :

« Mais ce que nous devons constater, c'est qu'au sein de la Société des États l'individualité de chacun d'entre eux est beaucoup plus importante que l'individualité des différentes personnes au sein de l'État. Cela résulte tout d'abord du fait qu'il y a relativement peu d'États, et par contre une multitude d'individus. Un État est dans une mesure beaucoup plus forte qu'un individu un phéno-

mène unique. » (*Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1933, IV, p. 265.)

514. Les remarques de Brierly et de Schindler ont une portée générale. Mais avec quelle pertinence elles s'appliquent à la matière qui nous occupe !

S'il est un domaine où s'accuse la variété des situations et des besoins qui en résultent, c'est bien celui du territoire maritime des États. La configuration des côtes, celle du sol sous-marin, les ressources de la mer, les règles qui déterminent l'existence de sa faune, les nécessités de la défense du pays, les besoins de la population, l'importance relative de la pêche dans l'ensemble de sa vie économique, etc., tout contribue à faire ressortir l'extrême diversité des cas d'espèce et, du même coup, l'erreur fondamentale de l'uniformité juridique.

L'existence du domaine maritime des États, celle notamment d'une mer territoriale sur laquelle s'exerce leur souveraineté et qui fait partie de leur territoire, n'est contestée par personne.

Elle est fondée sur la nécessité de protéger leurs intérêts essentiels et légitimes. C'est ce que la Conférence de codification de 1930 a unanimement admis, ainsi que le constate le rapport de M. François : « ... on a reconnu que le droit international attribue à chaque État riverain la souveraineté sur une zone baignant la côte ; elle doit être considérée comme indispensable à la protection des intérêts légitimes des États ». (Italiques par nous.) (*Actes, Séances des Commissions*, III, p. 209.)

Tel est le fondement du domaine maritime de l'État ; tel est le principe dont il procède.

Or, que deviendrait ce principe si son application se ramenait à un jeu de règles uniformes ? L'égalité d'un tel système conduirait en fait à des inégalités profondes, parce qu'elle méconnaîtrait l'inégalité des cas particuliers. Suffisantes pour assurer la protection des intérêts essentiels de certains États, ces règles uniformes auraient pour effet que les intérêts, non moins essentiels et non moins légitimes d'autres États, seraient sacrifiés.

On aurait, à la surface, une construction homogène et séduisante, mais, au fond des choses, le principe même qui doit les régir aurait perdu toute valeur pratique, toute efficacité réelle.

515. Prenant la parole à la session de Stockholm de l'Institut de droit international (1928), en sa qualité de rapporteur du projet de résolution relatif à la mer territoriale, M. Alejandro Alvarez signalait ce danger :

« ... les intérêts des États, en cette matière de la mer territoriale comme en bien d'autres, sont très dissemblables, par suite de diverses situations ou conditions particulières, notamment géographiques ou économiques, dans lesquelles ils peuvent se trouver ». (*Annuaire*, 1928, p. 630.)

« ... il ne faut pas établir des principes trop absolus ni trop rigides ; ils doivent tenir compte des situations particulières des continents, des régions ou des groupes d'États et être assez souples pour pouvoir se plier aux circonstances.

Enfin, on doit respecter les situations ou droits qu'ont certains États par suite de leurs conditions particulières. » (*Ibid.*, p. 632.)

516. La Conférence de codification de 1930 allait trouver dans cette diversité substantielle un des principaux obstacles — sinon le principal — au succès de son entreprise.

Elle s'y heurta dès que furent entrepris les travaux nécessaires à sa préparation.

Le premier projet présenté par Schücking au Comité d'Experts de la Société des Nations provoqua, de la part de son collègue, M. de Magalhaes, certaines observations, dans lesquelles la nécessité de tenir compte des situations particulières se trouvait fortement soulignée.

Considérant surtout les conditions de la pêche, M. de Magalhaes fit état d'une assez longue déclaration de l'amiral Almeida d'Eça, qui avait représenté le Portugal au septième congrès international de la Pêche (Santander, 1921) :

« On voit », disait M. Almeida d'Eça, « que la délimitation des eaux territoriales, au point de vue de la pêche, doit tenir compte de deux éléments principaux : la faune spéciale de chaque région et sa bathymétrie. Et, comme corollaire, on voit qu'une réglementation vraiment scientifique ne peut pas être uniforme pour tous les pays. Le Portugal, sur toute l'extension de ses côtes, et l'Espagne, sur une partie des siennes, sont les deux pays d'Europe qui ont besoin de la plus grande étendue de leurs eaux territoriales parce qu'elles ont le plateau continental le plus étroit et qu'au delà, comme il a été dit, les espèces comestibles ne vivent pas. Dans le nord de l'Europe, la Norvège se trouve dans une situation sensiblement identique. » (Doc. C. 196. M. 70. 1927. V, pp. 64-65.)

Les observations de M. de Magalhaes au premier projet Schücking contiennent une autre remarque, qui a déjà été mentionnée partiellement mais qu'il n'est pas sans intérêt de reproduire ici :

« Considérer comme haute mer les étroites portions de mer qui se trouvent entre les limites de la mer territoriale, à l'intérieur des terres, en suivant les sinuosités de la côte, présenterait les plus grands inconvénients et dangers, tant pour l'État lui-même, que pour la communauté internationale, à cause des conflits auxquels cette situation pourrait donner lieu.

Il faut même dire que le sentiment national et les plus légitimes intérêts de l'État en cause (tel le cas de la Norvège) se trouveraient profondément atteints. » (*Ibid.*, p. 66.)

517. A la suite des discussions du Comité d'Experts, le projet Schücking fut modifié. Un article 2, notamment, y fut ajouté, qui était ainsi conçu :

« Les droits exclusifs de pêche demeurent soumis aux pratiques et conventions existantes. »

Dans son commentaire, le D^r Schücking déclare à ce sujet ce qui suit :

« Étant donné l'état de droit actuel, il ne sera possible de trouver une limite déterminée pour la mer territoriale qu'en admettant certaines suppositions préliminaires :

1^o Nécessité d'exclure le droit de pêche. Après entretien avec M. Wickersham, je me suis convaincu que les droits exclusifs de pêche soumis aux pratiques et conventions existantes devaient être réservés à une réglementation ultérieure et spéciale. Les notes figurant dans les observations de M. de Magalhaes m'ont confirmé dans cette idée. *Mon collègue a établi le rapport étroit existant entre les conditions géographiques des eaux riveraines et l'extension de la pêche ; c'est pourquoi une réglementation universelle et uniforme de tous les droits de pêche ne pourrait pas s'appliquer aux mers territoriales.* Il faudrait, évidemment, maintenir aussi tous les droits essentiels à la conservation des droits de pêche, par exemple les droits de police de la pêche. Sans doute, cette solution prête à des critiques, car, d'un côté, on détermine les limites fixes tandis que, de l'autre côté, on maintient des droits en dehors de ces limites ; mais il ne semble pas exister d'autre solution des difficultés qui surgissent. » (Italiques par nous.) (*Ibid.*, p. 37.)

Le rapporteur du Comité d'Experts, après avoir pris l'avis de ses deux collègues, était donc arrivé à la conclusion qu'en matière de pêche, il était vain de vouloir établir une réglementation uniforme de la mer territoriale et que, pour éviter un échec de l'entreprise de codification, le mieux était de réserver purement et simplement la question.

518. Le Comité préparatoire de la conférence crut pouvoir recourir à une autre méthode.

Après avoir proposé de fixer à 3 milles l'étendue des eaux territoriales soumises à la souveraineté de l'État (Base de discussion n^o 3), il suggéra d'admettre des exceptions à la règle au profit de certains États que la convention aurait nommément désignés et pour chacun desquels elle aurait fixé l'étendue de l'exception admise :

« Toutefois, l'étendue des eaux territoriales soumises à la souveraineté de l'État riverain sera, pour les États ci-dessus énumérés, fixée comme suit : ... » (Base de discussion n^o 4.)

Ces dérogations individuelles seraient venues s'ajouter aux assouplissements résultant, d'une part, de la reconnaissance d'une « zone contiguë » permettant à tous les États contractants d'exercer certains actes de souveraineté jusqu'à 12 milles de leurs côtes (Base de discussion n^o 5) et, d'autre part, de l'application aux baies de la théorie des « eaux historiques » (Base de discussion n^o 8).

519. Les débats qui eurent lieu, pendant la conférence, au sein de la Deuxième Commission, ont amené plusieurs orateurs à mettre en lumière les difficultés naissant de la diversité des situations et la nécessité d'en tenir compte. Voici quelques extraits de leur discours (*Actes, Séances des Commissions, III*) :

a) *M. Spiropoulos* (Grèce) :

« Le représentant du Portugal a ajouté que son pays exige un droit de pêche jusqu'à une distance de six milles. Cet argument me paraît être de la plus grande importance. Il y a parfois des situations de fait qui ont acquis la valeur de véritables situations de droit. Il faut reconnaître que, dans les autres problèmes que nous avons examinés ici, nous avons admis l'existence de certains droits acquis et qui sont fondés sur une règle spéciale. Dans le cas présent, je crois qu'on ne peut pas méconnaître l'existence de certains droits. La délégation hellénique serait disposée à en tenir compte. » (*Actes, Séances des Commissions, III, p. 137.*)

b) *M. Sjöborg* (Suède) :

« Ceux qui sont en faveur de la règle des trois milles ont soutenu que cette limite devrait être imposée à tous sans exception. Or, pour qu'un régime international, rigoureusement identique, puisse, à juste titre, être imposé à tous les pays sans exception, il faut évidemment que ceux-ci se trouvent exactement ou presque dans les mêmes conditions, par rapport à la question qu'il s'agit de régler. » (*Ibid., p. 137.*)

c) *M. Egoriew* (Union des Républiques soviétiques socialistes) :

« On ne voit pas de raisons suffisantes pour éliminer, afin de les restreindre, les droits de l'État côtier sur les richesses de la mer ou du sous-sol recouvert par les eaux. Dans ce domaine également, on aperçoit une série de règles, qui sont loin d'être uniformes. En outre, comme cela a déjà été relevé, c'est en ce domaine que se font surtout sentir les particularités locales. Sans répéter les motifs qui ont déjà été invoqués, il suffit de noter que les régions de pêcheries dépendent, dans une large mesure, de la configuration du sol maritime. La pêche sert de source d'existence à la population locale et est étroitement liée avec la vie économique du pays. La création de grandes entreprises et l'application de moyens nouveaux pour l'exploitation des richesses de la mer ont posé en cette matière également de nouveaux problèmes non moins importants que ceux de la sécurité de l'État côtier et de la sauvegarde de ses lois.

De toute évidence, la marche des travaux de la commission démontre que la tâche très complexe de concilier l'exercice des droits de l'État côtier avec les exigences de la libre navigation dont j'ai parlé l'autre jour ne peut, dans ces conditions, recevoir de solution satisfaisante, et ne pourrait amener qu'un accord simplifié et restreint entre certains États qui seraient prêts à établir pour eux-mêmes les dispositions qu'ils ont élaborées.

En fixant des règles rigides, trop simples ou trop théoriques, un pareil accord ne contribuerait pas à résoudre les différends

d'ordre général qui surgissent dans la pratique et qui, en d'autres conditions, sont et pourraient être aplanis avec plus d'élasticité et plus de facilité. » (*Ibid.*, p. 139.)

d) *Le vice-amiral Surid* (Pays-Bas) :

« La délégation néerlandaise est prête, tout en maintenant pour les Pays-Bas la limite de trois milles pour ses eaux territoriales, à accorder une limite plus élevée pour les autres États et à envisager une étendue d'eaux contiguës exclusivement réservée pour l'exercice des droits douaniers, pour la police des eaux et pour la pêche. » (*Ibid.*, p. 139.)

e) *M. Giannini* (Italie) :

« D'où proviennent les divergences ? Elles résultent du fait que les exigences nationales varient d'un pays à l'autre. Mais pourquoi appeler prétention ce qui correspond aux besoins nationaux pour mon pays et ne pas employer ce mot lorsqu'il s'agit des besoins d'un autre pays ? » (*Ibid.*, p. 142.)

f) *M. Miller* (États-Unis) :

« Mais en ce qui concerne la différence des situations locales, nous avons eu devant nous une somme réellement extraordinaire de documentation utile, et je pense que je puis parler au nom des autres membres du comité aussi bien qu'à mon nom propre, en disant que chacun d'entre nous a appris beaucoup au cours de ces discussions. Sans entrer dans les détails, nous avons appris la situation particulière de la côte de la Norvège, qui est unique en son genre.

.....

La vie humaine dépend, dans une large mesure, des produits de la mer. Les intérêts de beaucoup de peuples sont étroitement liés aux pêcheries, et dès que l'on se met à parler de droit de pêche, on s'aperçoit que l'on parle également de la nécessité de conserver l'existence et de prolonger la vie marine.

En réalité, le problème que nous avons devant nous consiste à établir juridiquement la carte du monde en considérant les droits, les coutumes et les besoins économiques des populations riveraines. » (*Ibid.*, p. 147.)

g) *M. Rolin* (Belgique) :

« J'ai la conviction profonde que, dussions-nous rester ici trois mois, il serait tout à fait impossible que nous aboutissions actuellement à un accord sur la notion de l'étendue. Je pense que si nous ne pouvons pas aboutir, c'est parce que, maintenant tout au moins, le problème n'est pas soluble par la méthode de codification. J'avoue que j'ai même les doutes les plus graves sur la possibilité, dans un avenir quelque éloigné qu'il soit, de résoudre par cette méthode le problème de l'étendue des eaux.

Il s'agit, en réalité, de limiter autour de tous les États, l'étendue de la mer territoriale. Comme juristes, nous étant tous occupés de droit privé, nous sommes instinctivement conduits, presque naturellement, à songer aux délimitations de la propriété privée

des individus au sein des États et à rechercher, à souhaiter des règles pour délimiter cette propriété de mer territoriale, comme on l'a fait pour les individus.

Or, il est évident que ce problème est tout à fait différent, en ce que les situations sont très difficilement comparables. M. Miller rappelait ce tracé infiniment varié de côtes que l'on nous avait soumis, les besoins, les difficultés diverses auxquels les États avaient à faire face. » (*Ibid.*, p. 151.)

520. Comme on le voit, la conférence, mise en face des réalités, a pris conscience des difficultés et des inconvénients graves qui sont inhérents à l'emploi de règles uniformes en pareille matière. On remarquera, d'autre part, que le problème de la pêche côtière a été celui qui, dans cet ordre d'idées, a retenu le plus son attention. Et on observera également qu'en songeant à des situations particulières incompatibles avec les exigences d'un système uniforme, elle a été naturellement portée à se référer au cas de la Norvège, comme à un exemple typique.

Le délégué de la Grande-Bretagne a, lui aussi, reconnu le caractère « particulier » de ce cas :

« J'ai écouté avec la plus grande attention ce qui a été dit par les délégués de la Norvège et de la Suède. Nous devons tous ici reconnaître que les côtes de la Norvège et de la Suède soulèvent des problèmes particuliers, problèmes qui doivent, je pense, être examinés par leurs voisins avec une attention sympathique. » (Italiques par nous.) (*Ibid.*, p. 112.)

Si les voisins de la Norvège doivent, d'après sir Maurice, examiner avec une attention sympathique les « problèmes particuliers » que soulève la configuration de ses côtes, on ne voit pas pourquoi ils seraient seuls à le faire.

Il ne s'agit pas ici de ces concessions amicales qui font partie de la « good neighbour policy » et sont plutôt dictées par des considérations d'opportunité que par des raisons juridiques. Il s'agit de savoir ce que le droit exige et ce qu'il permet. Les intérêts vitaux d'un État comme la Norvège, dont la situation offre des caractères si spéciaux qu'on n'hésite pas à la tenir pour exceptionnelle, doivent-ils être respectés à l'égal de ceux des autres États, ou faut-il les sacrifier au culte d'une apparente uniformité juridique ?

521. Cette uniformité que certains gouvernements et certains juristes ont considérée comme souhaitable et vers laquelle leurs efforts tendaient à l'époque dont la Conférence de codification de 1930 a marqué le terme, n'a jamais existé.

Dans la réalité du droit international, telle qu'elle ressort de la pratique des États, on en chercherait vainement la trace. Ce qui se dégage d'un examen objectif de cette réalité, c'est au contraire une extrême diversité de solutions, variant non seulement d'un État à un autre, mais, pour le même État, suivant la nature des problèmes à résoudre, les exigences de situations locales, et les suggestions de l'intérêt national.

Que l'on tâche de discipliner cet empirisme, d'y introduire un certain nombre de notions fondamentales, de principes directeurs ; que l'on essaie, dans cette mesure, de « codifier » le droit maritime, nul ne songera à contester l'utilité de l'entreprise. Elle est inscrite à l'ordre du jour de l'Organisation des Nations Unies, dont la Commission du droit international s'est mise au travail et vient d'aborder la prospection de ce vaste domaine, où les besoins de la vie moderne appellent des renouvellements profonds. Il faut souhaiter que cette deuxième phase de l'œuvre aboutisse à des résultats constructifs. Elle ne pourra le faire que si l'on renonce à la dangereuse chimère de l'uniformité.

522. L'uniformité est d'ailleurs tellement irréalisable en pareille matière que ses partisans eux-mêmes ne l'ont jamais entrevue que corrigée par une série de réserves et d'exceptions. Leur effort tend simplement à limiter les brèches qu'ils sont contraints d'y faire.

On proclame la règle des trois milles ; mais aussitôt on se rend compte qu'il est impossible de la faire admettre comme règle générale et universelle ; que, d'une part, de nombreux États, qui l'ont toujours repoussée, se refusent à modifier leur attitude parce que d'autres États peuvent avoir intérêt à cette modification ; que certains, d'autre part, qui en sont partisans, se réservent cependant de ne pas l'appliquer dans tels cas où ils la trouvent insuffisante. Et alors, on essaie de sauver la « règle » en lui faisant subir des amputations. Ou bien, on suggère, comme l'a fait le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930, de reconnaître des privilèges à certains pays dont on dresserait la liste. Ou bien, on a recours à la notion de la « zone contiguë » ; on admet que les trois milles ne sont pas une limite absolue, que les États peuvent faire sentir leur autorité plus loin que cela, et même beaucoup plus loin ; on cherche simplement à limiter cette périlleuse concession, en fixant pour elle une nouvelle limite géographique et surtout en essayant d'énumérer les objets pour lesquels la puissance étatique pourra déborder sa zone de pleine souveraineté.

On pose le principe d'après lequel l'étendue de la mer territoriale se calcule depuis la laisse de basse mer le long des côtes. Mais on reconnaît aussitôt que ce principe est inapplicable dans de nombreux cas, et on ouvre une nouvelle catégorie d'exceptions — pour les baies, les ports, les rades, les estuaires, les îles, les archipels, etc.

Cela ne suffit pas encore ; et alors on a recours à la « théorie des baies historiques », inventée tout exprès par les juristes du XIX^{me} siècle, pour expliquer comment certaines baies ont le droit d'être considérées comme territoriales, alors que d'après la « règle » cette qualité devrait leur être refusée.

Et comme ce n'est pas seulement dans le cas des « baies », mais aussi dans bien d'autres cas (archipels, détroits, etc.) que la pratique des États reste obstinément rebelle à la « règle », on étend le champ

d'application de la « théorie des baies historiques », qui devient la « théorie des eaux historiques. »

Et comme cela ne suffit pas encore pour expliquer certaines situations, on imagine une autre théorie, non moins ingénieuse : celle des « pêcheries sédentaires ».

La « règle » qui interdit de monopoliser la pêche au delà des trois milles s'assouplit en pareil cas et permet d'étendre ce monopole jusqu'à des distances indéterminées.

Et comme cela ne suffit pas encore, on ouvre une dernière perspective : celle des accords particuliers.

Le Royaume-Uni a souvent préconisé cette méthode. La règle ne cadre pas avec les exigences de votre situation ? Qu'à cela ne tienne ! Il suffit que vous vous entendiez avec les autres États, avec ceux tout au moins dont l'acquiescement vous importe le plus.

Malheureusement, la méthode des accords particuliers a un double défaut : en mettant les choses au mieux, elle ne peut régler la difficulté que pour les rapports réciproques des États contractants : rien n'assure d'autre part qu'elle conduise même à ce résultat, puisqu'une convention exige le consentement de tous les intéressés. L'État prisonnier de la « règle » générale, qui cherche à se dégager de son étroite par ce procédé, dépend donc de la volonté de son partenaire.

Que la méthode des accords particuliers soit extrêmement précaire, de nombreux exemples l'attestent, et notamment celui de la contestation qui est actuellement portée devant la Cour.

523. Un système juridique qui prétendrait imposer aux États des règles précises, rigides et uniformes ne serait concevable que moyennant un jeu compliqué de soupapes de sûreté qui, s'il devait être suffisant pour répondre aux besoins réels des États, priverait le système des avantages de l'uniformité, sans lui donner cependant la véritable souplesse dont il aurait besoin. De telles constructions manquent leur but.

Le Gouvernement norvégien espère avoir démontré que la réalité juridique est plus simple (*supra*, II^{me} partie, chapitre I).

Le droit de l'État d'exercer sa souveraineté sur les eaux adjacentes, qui peuvent être considérées comme l'accessoire naturel (« appendage ») de son domaine terrestre, est fermement établi. C'est un principe universellement reconnu, un des rares principes sur lesquels l'unanimité s'est réalisée à la Conférence de codification de 1930.

Toutes les tentatives qui ont été faites au cours de l'histoire pour déterminer les limites de ces eaux au moyen de règles précises, uniformément valables pour tous les États, ont échoué. Mais l'inexistence de règles de ce genre ne signifie pas qu'il n'existe, en cette matière, aucun principe. Si l'État riverain est seul qualifié pour fixer les limites de son domaine maritime, le pouvoir dont il dispose à cet effet est loin d'être un pouvoir discrétionnaire. C'est un pouvoir circonscrit par le principe même qui l'explique et le justifie.

524. Comme le dit expressément le rapport présenté par M. François au nom de la Deuxième Commission à la Conférence de codification, la souveraineté des États sur la zone qui baigne leurs côtes est « indispensable à la protection de leurs intérêts légitimes ». Voilà son fondement et, en même temps, sa mesure. Les droits de l'État riverain peuvent éventuellement provenir d'une autre cause. Ils peuvent trouver leur source, par exemple, dans un arrangement conventionnel, ou encore dans la prescription.

Cette dernière hypothèse sera examinée plus loin à propos des *titres historiques*.

Mais le *principe général* sur lequel repose la notion du domaine maritime de l'État et qui, du même coup, permet d'en déterminer les bornes, est celui, universellement reconnu, de la nécessité de ce domaine pour assurer la protection des intérêts de l'État côtier.

Par intérêts de l'État côtier, il faut évidemment comprendre non seulement les intérêts relatifs à sa sécurité intérieure et extérieure, mais également ses intérêts économiques et sociaux. Le terme doit être pris, à cet égard, dans son acception la plus large. En revanche, les seuls intérêts à prendre en considération sont les intérêts « légitimes », c'est-à-dire ceux qui sont en harmonie avec les conceptions dont s'inspire l'organisation de la société internationale et des rapports réciproques des États.

Si l'État riverain, en traçant les limites de son domaine, dépasse cette mesure, il appartiendra éventuellement aux autres États d'établir le caractère abusif de sa décision; celle-ci, étant une manifestation de sa souveraineté, doit être présumée licite. L'État riverain n'a pas, en principe, à justifier l'exercice de sa souveraineté. L'administration de la preuve est à charge de celui qui conteste la validité de la mesure prise.

Mais pour juger les deux prétentions contraires qui caractérisent pareil débat, le droit international fournit un principe directeur.

Le Gouvernement norvégien est convaincu que c'est à la lumière de ce principe que doivent être réglées toutes les difficultés inhérentes à l'étendue du domaine maritime de l'État. C'est ce principe qu'il a toujours pris pour guide et qu'il a suivi, notamment, en traçant les limites de la zone de pêche déterminée par le décret de 1935.

B. *Caractère exceptionnel du cas de la Norvège*

525. Envisagé sous cet angle, le cas de la Norvège n'a donc pas besoin, pour être traité conformément à ses exigences particulières, de faire exception à la règle. Et cependant, s'il est un cas exceptionnel, au sens vulgaire du mot, c'est bien celui-là.

Le caractère exceptionnel des côtes de la Norvège et des nécessités d'ordre économique et social qui en résultent pour le pays ressort avec évidence de certaines considérations développées dans le présent Contre-Mémoire (*supra*, paragraphes 12 à 24, avec l'annexe 3 : *The Principal Facts*).

Il est d'ailleurs universellement reconnu. Tous ceux — techniciens ou juristes — qui se sont penchés sur le problème des eaux territoriales ont eu l'attention attirée par le cas de la Norvège et n'ont pas hésité à y voir un phénomène se détachant nettement de la normale, unique même à certains égards. Ils admettent généralement que ce phénomène si particulier exige un traitement spécial et justifie qu'il soit fait exception pour lui au droit commun, si le droit commun est conçu d'une manière plus ou moins rigide et en s'inspirant de ce qu'on pourrait appeler les cas normaux.

526. A la Conférence de codification de 1930, la Norvège et la Suède avaient présenté conjointement un amendement aux bases nos 6, 7 et 8 réunies, qui, par sa souplesse, aurait permis d'éviter que des exceptions fussent apportées à la règle générale. Cet amendement était ainsi formulé :

« L'étendue des eaux territoriales se compte à partir de lignes droites tracées le long de la côte d'un point de repère à l'autre. Comme point de repère pourra servir toute partie du territoire, y compris les îles, îlots et rochers, laissée à découvert par le niveau normal des plus basses marées. En ce qui concerne plus particulièrement les baies et les archipels côtiers, ces lignes droites sont tirées en travers de l'ouverture, soit des baies, soit des intervalles de mer, du côté extérieur de l'archipel. Chaque État fixe pour ses côtes lesdites lignes de base. Toutefois, il ne doit pas être donné à ces lignes de base une longueur plus grande que ne le justifient, soit des règles généralement admises, soit un usage internationalement reconnu pour une région déterminée, soit des principes consacrés par la pratique de l'État en question et correspondant aux besoins de l'État ou de la population intéressée et à la configuration spéciale des côtes ou du sol recouvert par les eaux côtières.

Des cartes marines destinées à la navigation au large des côtes indiquant la limite extérieure des eaux territoriales seront tenues dans chaque pays à la disposition du public. » (*Actes*, III, p. 199.)

Voici ce qu'en dit M. Gidel :

« L'amendement suédo-norvégien prenait pour base d'une réglementation destinée à figurer dans une convention générale, le cas particulier de la Norvège et de la Suède. Là était sa faiblesse en tant que schéma d'une règle générale : une règle générale ne peut pas être déduite de cas exceptionnels. *Les États dont la configuration géographique est exceptionnelle par rapport à celle des autres États doivent supporter sans impatience que les règles qui leur sont appliquées soient des règles exceptionnelles, puisque exceptionnel est l'état de choses dont elles ont à tenir compte.* » (Italiques par nous.) (*Gidel*, III, p. 641.)

L'auteur ajoute :

« On ne saurait s'étonner que la Suède et la Norvège soient restées en dehors de la Convention du 6 mai 1882 sur la pêche dans la mer du Nord ; elles ont déclaré officiellement lors des négociations de cette convention qu'une ligne de base de dix milles

pour les baies serait insuffisante eu égard à la configuration particulière de leurs côtes : en ce qui concerne la Norvège, il a été plus spécialement déclaré que la configuration des fjords empêchait l'établissement de lignes de démarcation efficaces à l'intérieur des fjords. Ni la Suède ni la Norvège n'ont adhéré par la suite à la Convention de La Haye du 6 mai 1882. C'est là une attitude parfaitement naturelle et plausible ; on peut seulement regretter que les conditions physiques si spéciales de leurs eaux aient amené la Suède et la Norvège à se tenir à l'écart du système constitué par tous les autres États riverains de la mer du Nord. » (Pp. 641-642.)

Et plus loin :

« Il faut appliquer à la pratique norvégienne par rapport à la pratique internationale ce que la Commission de la frontière des eaux territoriales dit (Rapport, p. 50) de la pratique internationale par rapport à la pratique norvégienne : « Il n'existe d'ailleurs dans la pratique internationale, telle qu'elle ressort des traités ou des lois, aucune indication dont on puisse se servir. Le « skjærgård » (« garde de récifs », ligne d'îlots et de rochers) norvégien, qui s'étend tout le long d'une côte déchiquetée, riche en fjords, et qui présente des groupements d'îles et d'îlots d'une nature si différente, n'a pas beaucoup d'équivalents, et la question des détails dans le mode de calcul pour la frontière des eaux territoriales, détails comme ceux dont il est fait mention dans ce travail, ne joue pas dans d'autres pays un rôle aussi important que chez nous. » » (P. 643.)

L'auteur fait ensuite un exposé de la pratique norvégienne (pp. 641-650). On relève notamment le passage suivant :

« Toutes ces règles admises par la pratique norvégienne concernant le tracé de la ligne de départ de la mer territoriale sont appuyées par des considérations tirées non seulement de la configuration de la côte, mais aussi des besoins économiques des populations. Une formule particulièrement frappante donnée à cet ordre de considération est contenue dans le *Rapport de la Commission de la frontière des Eaux territoriales* (p. 119) : « L'équité suggère que « la mise à profit des pêcheries soit assurée et réservée à la population indigène, de même que les champs et les prés auxquels elles « peuvent être comparées sont réservés aux cultivateurs », est-il dit dans des représentations que les tenanciers de stations de pêche dans le Varangerfjord adressèrent en 1866 au ministère de l'Intérieur par l'entremise du receveur des douanes de Vadsö, en se plaignant de l'intrusion, gênante pour la population indigène, de Finnois qui immigraient chaque année dans ces régions. Et ces termes rendent aussi d'une manière significative le sentiment de justice des pêcheurs norvégiens de nos jours lorsqu'ils voient leur industrie menacée par la pêche au chalut pratiquée par des étrangers. » (Pp. 648-649.)

Il termine cet exposé en résumant les caractéristiques de la pratique norvégienne, « cette pratique », dit-il, « à laquelle seules des conditions géographiques absolument exceptionnelles ont pu assurer d'une manière générale la reconnaissance de principe des gouvernements intéressés ». (P. 649.)

Comme on peut le constater, M. Gidel n'est pas partisan de l'amendement déposé par les délégations norvégienne et suédoise. Il reproche un excès de malléabilité à la règle qu'il formule, *pour autant qu'il s'agisse d'une règle générale*. A son avis, le droit commun doit être plus précis, plus rigoureux. Mais M. Gidel admet que, dans ce cas, certaines situations exceptionnelles, dont les côtes norvégiennes offrent l'exemple le plus caractéristique, doivent échapper à la loi commune et faire l'objet de règles exceptionnelles.

527. Tel n'est pas l'avis du Gouvernement britannique. Non seulement le système général qu'il défend dans son Mémoire se caractérise par une rigidité et une tendance restrictive qui sont loin de cadrer avec les vues plus libérales de M. Gidel, mais il prétend que ce système général doit s'appliquer sans distinction à tous les cas d'espèce, même les plus exceptionnels. C'est ce qu'il fait en termes particulièrement explicites dans les paragraphes 126, 127 et 128 de son Mémoire.

Il y est amené par un très intéressant passage de l'article publié en 1930 dans l'*American Journal of International Law* par M. Boggs, géographe du département d'État et inspirateur des amendements présentés par la délégation des États-Unis à la Conférence de codification de 1930 en ce qui concerne la méthode de délimitation de la mer territoriale.

Dans ce passage, qui figure aux pages 554 et 555 du tome 24 de la revue et qui est cité dans le Mémoire britannique au paragraphe 126, M. Boggs déclare que « a large portion of the coast of Norway will present a *unique problem* » :

« Much of the fjorded western coast of Norway », écrit-il, « is fringed with almost countless islands and rocks, and it is exceedingly difficult to indicate exactly which of these meet the requirements of any definition of the term "island" for delimitation purposes and which rocks do not meet such requirements. »

L'auteur constate que l'application de la méthode des arcs de cercle, dont il est d'une manière générale le défenseur convaincu, si on l'appliquait au « skjærgård » norvégien dans sa partie septentrionale (celle précisément qui intéresse le présent litige), « would result in a series of arcs of unusual complexity ». Et il conclut :

« For that exceptional coast it would appear that the Norwegian system of indicating arbitrarily straight lines as the boundary between the territorial sea and the high sea is not only justified, but practically inevitable, and the further fact that these are rather commonly accepted as "historic waters" tends to eliminate this coast from the operating of the system proposed in the American amendment for general application. »

Le Gouvernement norvégien est heureux de constater qu'un géographe aussi distingué que M. Boggs et aussi versé que lui dans l'étude des questions maritimes approuve entièrement sa pratique

traditionnelle. Il est heureux de constater que cette approbation n'est pas seulement justifiée par les « titres historiques » que la Norvège peut faire valoir sur les eaux dont le « skjægård » constitue la ceinture, mais *par la configuration même de l'archipel, donc par la nature des choses.*

Les « titres historiques » auxquels M. Boggs fait allusion ne sont mentionnés par lui que comme une confirmation. C'est un « further fact », qui vient corroborer la conclusion de l'auteur, mais n'en constitue aucunement le fondement principal.

Quant à cette conclusion, M. Boggs l'exprime dans des termes particulièrement catégoriques. Le système norvégien, dit-il, « *n'est pas seulement justifié, mais pratiquement inévitable* ».

Le Gouvernement britannique repousse cette conclusion :

« The multiplication of bays and islands multiplies the exceptions from the rule of the low-water mark along the entire coast », dit-il, « but it does not alter the essential nature of the legal situation in regard to the individual bays and islands. » (Par. 127.)

Et il ajoute même :

« The fact is that the island and rock fringes off the Norwegian coast, so far from rendering the application of the general rules of international law inappropriate on the contrary demand their strict application. » (Par. 128.)

Pour lui, par conséquent, plus un cas est anormal, plus il est nécessaire de le soumettre strictement à la norme. Le Gouvernement norvégien ne voit pas ce qui peut justifier pareille affirmation. Il lui semble naturel d'admettre au contraire que, suivant l'expression de M. Gidel, « les États dont la configuration géographique est exceptionnelle » doivent être régis par « des règles exceptionnelles ».

Le Mémoire britannique s'élève, d'autre part, contre l'assertion de M. Boggs que le cas norvégien serait « unique » en son genre. Il existe, dit-il, des côtes « comparables » à celles de la Norvège, telles les côtes occidentales de l'Écosse et de l'Irlande (par. 127). Le mot « unique » est-il exact ? On peut le soutenir, car il n'existe aucun autre cas qui soit absolument identique au cas norvégien. Que des situations « analogues » se présentent, on en tombe d'accord. Et si les États qui ont à les régler procèdent autrement que ne le fait la Norvège, ce n'est pas une raison pour que la solution norvégienne ne soit pas pleinement justifiée.

Puisque le Mémoire britannique mentionne le cas des côtes écossaises et irlandaises, on aimerait savoir d'une manière précise comment sont effectivement tracées devant ces côtes les limites de la mer territoriale.

Le Gouvernement norvégien ne possède pas d'informations officielles à cet égard, tout au moins en ce qui concerne la situation actuelle. Celles qu'il a pu recueillir datent d'une époque où le

régime en vigueur était loin de correspondre à celui dont le Gouvernement de Londres se fait présentement le défenseur.

En revanche, il sait que dans d'autres régions du monde où se présentent des situations plus ou moins analogues à celle de la Norvège — devant les côtes de la Floride, par exemple, du Honduras britannique, du Queensland, et en bien d'autres endroits — prévalent des systèmes qui, sans être toujours « identiques » au système norvégien — car ils doivent, eux aussi, s'adapter aux particularités locales —, offrent avec lui certaines analogies fondamentales et s'écartent souvent, bien plus que lui, des règles générales que le Mémoire britannique demande à la Cour de consacrer.

528. Avant d'aborder un autre point de son exposé, le Gouvernement norvégien tient à citer l'opinion d'un autre auteur américain, M. Ph. C. Jessup :

« The Scandinavian countries », écrit-il, « present unique features in connexion with their maritime boundaries. The peculiar configuration of their coasts with fringes of rocks and rocky islands ; the importance of their fisheries and their apparently long and unwavering insistence upon the 4-mile zone serve to compel for their special claim a definite recognition in international law. » (*The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction*, 1927, p. 31.)

Le juriste, on le voit, n'est pas moins catégorique que le géographe.

C. Le système norvégien

529. Le système norvégien a été maintes fois exposé. On en trouve une description précise dans la première partie du présent Contre-Mémoire (partie I, chapitre III, surtout les paragraphes 45 à 49, 58 à 63, 64 à 66, 69, 90 et 91).

Les principes dont il se compose se rattachent à de vieilles traditions. Peut-être est-il bon de rappeler ici les principaux d'entre eux.

De temps immémorial, les fjords de la Norvège, ainsi que la ceinture d'îles, d'îlots, de rochers et de récifs qui garde les côtes et détermine avec elles la structure des fjords, font partie du territoire national.

En conséquence de ce principe, la Norvège considère que sa ligne côtière est formée par la limite extérieure du « skjærgård ». Sa mer territoriale est donc calculée à partir de l'« outer coast line » et non de l'« inner coast line », suivant la règle généralement appliquée par les États qui possèdent des archipels côtiers constituant le « natural appendage » du territoire.

Conformément au décret royal du 22 février 1812, issu lui-même d'une tradition remontant au milieu du XVIII^{me} siècle

(rescrit du 18 juin 1745), la largeur de la mer territoriale est de 4 milles marins, comptés « de l'île ou de l'îlot le plus éloigné de la terre qui n'est pas recouvert par la mer ». Sont considérés comme tels les îles et les îlots non constamment submergés.

La mesure de 4 milles, pratiquée en Norvège depuis plus de deux siècles, c'est-à-dire depuis une époque où la formule des 3 milles n'avait pas encore été lancée par Galiani, représente, par rapport à l'état de choses antérieur, une réduction notable du domaine maritime de l'État et, singulièrement, de sa zone de pêche exclusive.

Les lignes de base utilisées pour l'application de la règle sont formées par des lignes droites reliant entre eux les îles et les îlots les plus avancés vers la mer.

530. Ce système a fait preuve d'une parfaite stabilité ; et l'on ne peut manquer d'être frappé par le contraste qu'il offre à cet égard avec la pratique britannique.

D'un côté, une conception à laquelle la nation est restée constamment fidèle, dont les fondements sont à ce point enfoncés dans l'histoire qu'il est impossible d'en déceler l'origine, et qui n'a subi d'autre altération que des restrictions quantitatives au profit du développement de la haute mer.

De l'autre, une attitude changeante, où s'accusent parfois de véritables renversements, et qui ne varie pas moins dans l'espace que dans le temps.

Comment s'explique cette unité du système norvégien ? La raison en est simple, et c'est que le système norvégien est déterminé par une réalité géographique et humaine, indépendante des fluctuations de la politique. La Norvège n'a pas à tenir compte, dans ses calculs, des intérêts, parfois contradictoires, d'un vaste empire. Quand elle trace les limites de son domaine maritime, elle n'a d'autres soucis que d'assurer la sécurité de son territoire et l'existence de sa population. Les exigences auxquelles il lui faut ainsi se conformer sont à la fois simples, précises et immuables. Ne cherchons pas ailleurs le secret de la permanence et de l'homogénéité dont témoignent ses traditions maritimes.

531. C'est à ce système que se rattache le décret litigieux.

A lire le Mémoire britannique, on pourrait croire qu'il est le fruit d'une décision arbitraire, prise sous l'empire d'un désir d'expansion. Rien ne serait plus inexact.

Le décret royal du 12 juillet 1935 applique aux côtes septentrionales de la Norvège le système traditionnel, comme les décrets du 16 octobre 1869 et du 9 septembre 1889 l'avaient fait, le premier pour la côte du Sunnmøre, le second pour celle du Romsdal et du Nordmøre, et comme les proclamations du 5 janvier 1881 et du 17 décembre 1896 l'avaient fait à leur tour pour le Varangerfjord, en ce qui concerne la chasse aux cétacés.

La démonstration a été faite dans le présent Contre-Mémoire de l'unité de système qui relie entre eux ces différents actes (*supra*, par. 58 à 63 et 64 à 66).

Cette unité a été soulignée à maintes reprises dans les décisions des tribunaux norvégiens et dans les communications diplomatiques de la Norvège à des gouvernements étrangers. Elle a été mise en lumière dans le rapport déposé le 29 février 1912 par la Commission de la frontière des Eaux territoriales (*Rapport 1912*).

Or, le décret litigieux procède exactement des mêmes principes. Il n'est rien d'autre qu'une application nouvelle de ces principes, ainsi d'ailleurs qu'il prend soin lui-même de le rappeler :

« Sur la base de titres nationaux bien établis ;
vu les conditions géographiques qui prédominent sur les côtes norvégiennes ;
afin de protéger les intérêts vitaux des habitants des régions situées dans les parties les plus septentrionales du pays ;
et conformément aux décrets royaux du 22 février 1812, du 16 octobre 1869, du janvier 1881 et du 9 septembre 1889. »

Si les prétentions émises dans sa requête introductive d'instance et dans son Mémoire par le Gouvernement du Royaume-Uni devaient être sanctionnées par la Cour, ce ne serait pas seulement le décret du 12 juillet 1935 qui serait frappé, mais le système dont il n'est que l'expression concrète et, par conséquent, toutes les mesures légales et administratives qui ont été prises dans d'autres régions du pays sur la base des mêmes principes.

Le Gouvernement britannique dirige uniquement ses efforts contre le décret de 1935. Il laisse dans l'ombre les autres dispositions du droit norvégien, et notamment les décrets de 1869 et de 1889, en invoquant le fait que dans les régions affectées par ces deux décrets, ses intérêts sont moins sérieusement engagés que dans le nord du pays.

Comme la remarque en a été faite plus haut, l'intérêt plus ou moins grand des pêcheurs britanniques dans ces divers secteurs de la côte norvégienne ne saurait avoir une influence décisive sur l'appréciation, en droit international, des principes appliqués par la Norvège (*supra*, par. 63, dernier alinéa).

Mais il ne faut pas que cette limitation apparente du débat fasse illusion sur sa véritable portée. Si le système norvégien devait être condamné par la Cour, son ébranlement atteindrait toutes les mesures qui en sont issues et qui trouvent en lui leur fondement. L'unité même de ce système élargit le champ du procès et l'étend bien au delà des dispositions particulières du décret de 1935.

Il y a lieu d'ailleurs de noter qu'au paragraphe 6 de son Mémoire le Gouvernement du Royaume-Uni se réserve de discuter dans sa Réplique les décrets de 1869 et de 1889, reconnaissant ainsi la solidarité qui les unit au décret de 1935.

532. Le système norvégien était connu de longue date. Sans doute le tracé précis de la zone de pêche dans le secteur couvert par

le décret de 1935 n'a-t-il été formellement fixé que par ce décret, comme il n'avait été formellement déterminé dans les secteurs du Sunnmøre, du Romsdal et du Nordmøre que par les décrets de 1869 et de 1889.

Mais, comme on l'a relevé précédemment, cette façon de faire est conforme à la pratique courante.

Les États n'établissent officiellement que les principes présidant à la fixation de leurs frontières maritimes. Ils n'en indiquent généralement pas le tracé concret, à moins que certaines circonstances d'ordre interne ou d'ordre international ne les amènent à le faire (*supra*, par. 91 et 114).

Quant aux principes du système norvégien, nul ne pouvait se plaindre de les ignorer.

Les décrets en vigueur avaient été communiqués aux gouvernements qui en avaient fait la demande. Si le décret de 1869 n'a pas été remis au Gouvernement britannique à la suite de sa requête de 1908, comme son Mémoire en fait état (par. 4, note 4), c'est que, dans cette requête, les documents sollicités étaient mentionnés expressément et que le décret de 1869 ne figurait point parmi eux. Ce décret avait d'ailleurs été cité, en 1893, dans le litige anglo-américain relatif à la mer de Behring et n'était donc pas inconnu du Gouvernement de Londres (*supra*, par. 86).

En dehors de ces informations par la voie diplomatique, certains litiges internationaux, auxquels la Grande-Bretagne était partie, avaient attiré l'attention sur le système norvégien. Ce fut le cas, comme il vient d'être rappelé, de l'affaire de la mer de Behring. Ce fut le cas également, en 1910, de l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord. Dans le premier de ces deux arbitrages, un des membres du tribunal, M. Gram, ancien ministre d'État norvégien, avait fait un exposé de la conception norvégo-suédoise du tracé des lignes de base, avec référence spéciale au Varangerfjord et au Vestfjord. Cette déclaration fut produite par la Grande-Bretagne dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord, et sir Robert Finlay, loin de prétendre que le système norvégien était contraire au droit international, l'invoqua à l'appui de la thèse que son Gouvernement soutenait alors en ce qui concerne la territorialité des baies (*supra*, par. 66, avec annexe 20).

Le système norvégien avait fait d'autre part l'objet de nombreux exposés, dont certains très fouillés, dans les milieux scientifiques. Plusieurs d'entre eux ont été mentionnés au paragraphe 90 du présent Contre-Mémoire, ceux notamment de M. Aubert, professeur à l'université de Christiania et membre de l'Institut de droit international, aux sessions de Hambourg (1891), de Genève (1892) et de Paris (1894) dudit institut.

En 1911, le rapport de la Commission officielle de la frontière des Eaux territoriales (145 pages) — sur lequel l'attention du Gouvernement britannique fut spécialement attirée par le Gouvernement norvégien dans une communication officielle du 29 novembre 1913

(annexe 38, n° 2) — apporta de nouvelles précisions qui, sans modifier ce que l'on savait déjà, mirent plus complètement en lumière certains aspects juridiques et historiques de la question, en attendant que les travaux préparatoires et les discussions de la Conférence de codification de 1930 fournissent au Gouvernement norvégien l'occasion de rappeler sa position traditionnelle et les conceptions qui lui servent de base.

A cela viennent encore s'ajouter certaines décisions des tribunaux norvégiens, notamment dans l'affaire du *Lord Roberts* (1911) (*supra*, par. 97 à 102), et dans celle du *St. Just* (1934) (Mémoire britannique, annexe 13).

533. Il serait donc difficile de prétendre que le décret du 12 juillet 1935 ait apporté la brusque révélation du système norvégien. Ce décret ne fait que déterminer les modalités d'application, le long des côtes septentrionales du pays, d'un ensemble de principes et de règles parfaitement connus de tous ceux qui avaient le désir de les connaître — et dont le Gouvernement britannique notamment était au courant depuis longtemps.

Ce qu'il importe également de relever, c'est que ce système traditionnel peut se prévaloir d'un large acquiescement international.

Les réactions des gouvernements étrangers ont été analysées dans la première partie du présent Contre-Mémoire. On se bornera ici à les rappeler brièvement.

a) Les difficultés qui surgirent au milieu du XVIII^{me} siècle au sujet de la présence de pêcheurs russes en face des côtes de Finnmark oriental furent aisément réglées par une reconnaissance formelle de la souveraineté norvégienne. A cette époque, la règle des 4 milles n'était pas encore appliquée à la pêche, et le royaume dano-norvégien considérait que ses droits à cet égard s'étendaient bien plus loin. Les Russes obtinrent le droit de pêcher au delà de la distance d'une lieue norvégienne des côtes (c'est-à-dire au delà de 6 milles marins), moyennant le paiement d'une redevance qui consacrait le principe de la souveraineté locale (*supra*, par. 50-56).

b) En 1868, un échange de notes eut lieu avec la France au sujet du droit de la Norvège d'interdire aux pêcheurs étrangers l'accès du Vestfjord. Le Gouvernement français n'insista point devant les arguments de la réponse norvégienne, et plus tard (note du 27 juillet 1870), son acquiescement prit une forme expresse (*supra*, par. 57 et 63).

c) Du 21 décembre 1869 au 27 juillet 1870, un nouvel échange de notes eut lieu entre les mêmes Puissances, au sujet du récent décret sur la délimitation de la mer territoriale en face du Sunnmøre.

Une proposition du Gouvernement français, qui acceptait en fait la délimitation du décret, et qui n'eut pas de suite, marqua la fin du dialogue. Aucune démarche nouvelle ne fut faite depuis lors, et, vingt ans plus tard, quand fut promulgué le décret du 9 septembre 1889, qui prolongeait vers le nord la ligne de démarcation de 1869,

la France s'abstint d'élever une protestation quelconque (*supra*, par. 63).

d) Aucune Puissance n'émit d'ailleurs la prétention que ce décret serait en contradiction avec les exigences du droit international — la Grande-Bretagne pas plus que les autres.

Comme on l'a déjà vu, sa légation à Christiania demanda au ministre des Affaires étrangères norvégien, par une lettre du 8 mai 1908, communication des documents suivants :

- « (a) Decree dated September 1889 regarding Romsdal,
- (b) Copies of any laws or decrees which refer to the exclusive fishing within the Vestfjord, Lofoten Islands, and
- (c) Copies of any laws or decrees issued subsequently to 1889 and dealing with the fishery limits in Norway. »

Ces documents furent transmis le 6 août 1908. Ils ne suscitèrent aucune protestation (*supra*, par. 86).

e) Diverses autres demandes d'informations, émanant de gouvernements étrangers, reçurent également satisfaction, sans que les documents et renseignements fournis aient provoqué de leur part une réaction défavorable.

C'est ainsi que, le 13 juillet 1895, le Gouvernement français demanda à connaître les dispositions du droit norvégien concernant la zone réservée au droit exclusif de pêche. Le Gouvernement norvégien joignit à sa réponse du 20 juillet une copie des décrets de 1812, 1869 et 1889 et précisa que les fjords et les baies sont considérés, dans leur totalité, comme territoire norvégien (*supra*, par. 83).

C'est ainsi également qu'au mois d'août 1907, la légation de Russie lui demanda communication des lois norvégiennes sur la limite maritime (*supra*, par. 88).

534. *Pendant des siècles, les pêcheurs norvégiens ont pu exercer librement le monopole que leurs coutumes et leur législation nationale leur reconnaissaient en face de leurs côtes. Les lieux de pêche qu'ils étaient seuls à exploiter et dont ils tiraient les ressources indispensables à leur subsistance ne leur avaient jamais été contestés.*

Dans les deux seuls cas où une concurrence étrangère avait troublé — ou risqué de troubler — leur possession paisible, leur droit avait été finalement reconnu.

Jamais la Grande-Bretagne n'était intervenue, de quelque manière que ce fût, pour contester la validité du régime traditionnel à l'abri duquel ils vivaient. Bien mieux, elle avait elle-même fait état de ce régime dans des litiges internationaux comme d'un argument à l'appui de ses propres prétentions.

Les intérêts des chalutiers anglais, désireux de trouver devant les côtes norvégiennes des ressources qui commençaient à s'épuiser ailleurs, ont mis fin à cette situation.

En présence des faits qui viennent d'être rappelés, une question se présente immédiatement à l'esprit : un État a-t-il le droit de

contester la validité internationale d'un état de choses aussi ancien, qu'il ne peut raisonnablement prétendre avoir ignoré, qu'il a implicitement admis et contre lequel, en tout cas, il n'avait jamais élevé la moindre protestation ? Peut-il dire : j'ai laissé cet état de choses se perpétuer ; je l'ai toléré sans formuler de réserve aussi longtemps que mon intérêt ne me poussait pas à le mettre en cause ; mais aujourd'hui qu'il gêne le développement de mon industrie, je romps le silence et je demande que la Cour internationale de Justice le proclame illicite ?

A supposer même qu'il y eût, pour soutenir pareille prétention, des raisons juridiques en elles-mêmes valables — et le Gouvernement norvégien croit avoir démontré qu'il n'en est rien —, serait-elle admissible après ce qui s'est passé ?

535. On peut dire sans forcer la réalité que le Royaume-Uni est la seule Puissance qui ait protesté contre le décret litigieux.

Comme il a été établi dans la première partie du Contre-Mémoire (*supra*, par. 165), la communication verbale adressée le 23 octobre 1935 par le ministre d'Allemagne à Oslo ne fut suivie d'aucune autre démarche du côté allemand. Les chalutiers allemands respectèrent en fait la limite tracée par le décret du 12 juillet 1935, et, pendant la guerre, les autorités allemandes d'occupation leur prescrivirent de ne pêcher qu'au delà de cette limite.

Le geste fait en 1935 par le Gouvernement de Berlin ne semble donc avoir eu, dans la pensée de ce dernier, qu'un caractère platonique.

Aucun autre État n'a élevé de protestation ; et il est particulièrement intéressant de noter que la France s'est délibérément abstenue de le faire. La question s'est posée à elle de savoir s'il convenait qu'elle s'associât à la protestation britannique, et le ministère de la Marine marchande consulta sur ce point l'Office scientifique et technique des Pêches maritimes, ainsi que le Comité central des Armateurs de France.

La lettre circulaire adressée par ce dernier aux armateurs français et qui est reproduite en annexe au présent Contre-Mémoire (annexe 55) révèle les raisons pour lesquelles le Comité central estimait préférable de ne pas suivre l'exemple du Royaume-Uni. On peut tenir pour probable qu'elles ont convaincu le Gouvernement. Toujours est-il que celui-ci n'adressa à Oslo aucune protestation ni réserve quelconque.

D. La Norvège n'a pris aucun engagement ni fait aucune reconnaissance de droit préjudiciable à sa cause au cours des préliminaires du présent litige

536. L'apparition des chalutiers britanniques dans les eaux du Finnmark oriental et le développement ultérieur de leurs opérations, si néfaste pour les populations riveraines, à l'ouest du cap Nord,

provoquèrent entre le Royaume-Uni et la Norvège une tension dont le présent litige est l'aboutissement.

Pendant de longues années, l'espoir fut caressé qu'un arrangement amiable pourrait intervenir. Les efforts de conciliation n'ont pas été ménagés du côté norvégien.

Certaines conversations qui s'y rattachent sont relatées dans le Mémoire britannique en des termes qui ont obligé le Gouvernement norvégien à rectifier en maints endroits l'exposé qui en est fait.

Les précisions nécessaires ont été données dans la première partie du Contre-Mémoire (par. 116 à 135, 152, et 154 à 157).

En ce qui concerne les conversations postérieures au décret de 1935, voir paragraphes 159 à 172.

Le Gouvernement norvégien se demande quelle valeur la Partie adverse accorde à ces conversations, en ce qui concerne la solution du différend porté devant la Cour.

La place qu'elle leur accorde dans son Mémoire, l'insistance qu'elle met à interpréter — inexactement d'ailleurs — certaines cartes, utilisées au cours des conversations, comme exprimant alors le point de vue de la Norvège, les efforts qu'elle fait pour mettre en vedette la « ligne rouge » et le soi-disant *modus vivendi* qu'elle prétend établi sur la base de cette ligne, semblent indiquer qu'elle croit trouver dans ces divers éléments des arguments de nature à ébranler la position juridique de la Norvège dans le présent litige.

Le Gouvernement norvégien a fait justice des erreurs de fait et des interprétations erronées que contient à cet égard le Mémoire britannique. Mais il tient à faire observer qu'en tout état de cause, rien n'autoriserait le Gouvernement du Royaume-Uni à utiliser ces éléments comme la preuve d'engagements qui auraient été pris vis-à-vis de lui par le Gouvernement norvégien ou d'une reconnaissance de droit quelconque qui aurait été faite par ce dernier et qui lui serait actuellement opposable.

Il suffirait, à la rigueur, pour l'établir de rappeler ce que le Gouvernement britannique a très justement soutenu en 1910 dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord et ce que la Cour d'Arbitrage a confirmé dans sa sentence.

Les textes pertinents ont été reproduits dans la première partie du Contre-Mémoire (par. 176-177).

Le Gouvernement britannique et son avocat, sir Robert Finlay, ont fait valoir que, si des concessions faites dans un esprit de conciliation et sans reconnaissance de droit pouvaient être utilisées ultérieurement contre celui qui les a consenties dans une contestation d'ordre juridique, l'action pacificatrice de la diplomatie deviendrait impossible.

C'est ce que la Cour permanente d'Arbitrage a reconnu. Elle dit expressément dans sa sentence qu'il serait non seulement *injuste*, mais internationalement préjudiciable d'agir autrement, car « it would discourage conciliatory diplomatic transactions and encourage the assertion of extreme claims in their full extent ».

Dans le cas qui nous occupe, la situation est d'autant plus claire que toutes les précautions ont été prises pour éviter la possibilité d'une équivoque. A chaque instant, les réserves les plus formelles ont été exprimées, soit qu'il s'agisse de la production de documents, soit qu'il s'agisse de la portée des conversations (*supra*, par. 117, 121, 122, 124 à 130, et 133). Il serait difficile d'imaginer que des garanties plus complètes et plus précises eussent pu être prises contre le risque d'une interprétation juridiquement préjudiciable. Aucun engagement n'a donc été assumé par la Norvège, ni aucune reconnaissance de droit n'a été faite par elle au cours des efforts tentés pour trouver un règlement amiable du désaccord.

De même, comme cela a été démontré également dans la première partie du présent Contre-Mémoire, si le Gouvernement norvégien n'a pas appliqué partout avec la même rigueur ses lois sur la pêche à l'intérieur de son domaine maritime, cette différence a uniquement porté sur les mesures d'application desdites lois et non sur leur force obligatoire. Cette pratique bienveillante subsista jusqu'en 1948. Elle s'inspirait uniquement du désir d'éviter des incidents pouvant aggraver la tension des rapports anglo-norvégiens (*supra*, par. 95, 137, et 155 à 156).

E. *Les titres historiques de la Norvège sur son domaine maritime*

Considérations préliminaires

537. Le Mémoire britannique admet que les règles générales dont il fait état pour le tracé des lignes de base cessent d'être applicables lorsque l'État riverain peut invoquer des titres historiques sur certaines étendues de mer qu'il revendique. En pareil cas, dit-il, le fardeau de la preuve incombe à cet État. Le Gouvernement du Royaume-Uni se réserve de discuter dans sa Réplique les prétentions qui seront avancées à cet égard par le Gouvernement norvégien. Il déclare toutefois reconnaître d'emblée « that Norway may be entitled to claim certain fjords » (par. 6).

La position de la Norvège à cet égard est fort simple. La Norvège considère que la totalité des eaux comprises dans les limites tracées par le décret du 12 juillet 1935 lui appartiennent historiquement. Comme on l'a vu, elle soutient en premier lieu que le droit international général lui permet de délimiter son domaine maritime comme elle l'a fait, sans qu'il y ait lieu d'invoquer pour cela la théorie dite des « eaux historiques ». Mais elle soutient en outre que l'application de cette théorie vient confirmer sa conclusion, et que la souveraineté qu'elle exerce dans les limites admises par le droit commun peut également se justifier par l'application de la théorie des eaux historiques.

Il convient donc d'examiner cette théorie, d'en déterminer la portée et les exigences.

538. Ainsi que le Mémoire britannique en fait la remarque, la théorie des eaux historiques s'est formée « parallel with the tendency during the XIXth century to narrow and define the bays which a State may ordinarily claim as part of its inland waters », et ce n'est qu'à la fin du XIX^me siècle qu'une catégorie distincte de baies — les baies dites « historiques » — a été nettement opposée à celle des baies ordinaires (paragraphe 75).

La notion des eaux historiques est en effet liée, dans une certaine mesure, à la conception d'un système rigide de règles internationales limitant strictement le domaine maritime des États. C'est à la lumière de cette conception qu'elle prend tout son relief.

Si l'on prétend que la délimitation par l'État riverain des eaux adjacentes à son territoire est soumise à des prescriptions étroites et en quelque sorte mécaniques, indifférentes aux particularités locales, il faut, de toute nécessité, admettre des exceptions à ce système général.

Le jeu des exceptions devient en pareil cas, on l'a vu (*supra*, par. 522), une condition *sine qua non*. La théorie des eaux historiques doit y prendre place.

C'est ce que M. Gidel exprime dans les termes que voici :

« La théorie des eaux historiques, de quelque nom qu'on la désigne, est une théorie nécessaire ; elle joue en quelque sorte le rôle de soupape de sûreté en matière de délimitation des espaces maritimes ; la repousser serait ruiner la possibilité d'aboutir à des règles générales sur cette matière du droit maritime public. » (Italiques par nous.) (*Gidel*, III, p. 651.)

En revanche, si on estime que la délimitation du domaine maritime de l'État n'est pas soumise à des règles mécaniques, mais dépend d'un ensemble de circonstances parmi lesquelles figurent la configuration de la côte et du sol sous-marin, les intérêts essentiels de l'État côtier, etc., il n'est plus nécessaire de créer la « soupape de sûreté » dont parle M. Gidel. Le système offre assez de souplesse et de réalisme pour pouvoir normalement s'en passer.

Ce n'est pas à dire que les titres historiques ne pourront plus avoir, en pareil cas, de rôle à jouer. Mais il est évident que leur rôle ne sera plus aussi important.

Dans beaucoup d'hypothèses où l'application de la théorie des eaux historiques est indispensable pour corriger les effets du système rigide, il devient superflu d'y recourir.

539. On est généralement d'accord pour admettre que la théorie des eaux historiques ne s'applique pas seulement aux baies, mais également aux détroits, aux eaux des archipels et, d'une manière générale, aux différents espaces pouvant être compris dans le domaine maritime de l'État. Si on emploie encore souvent pour la désigner l'expression de « baies historiques », c'est qu'elle a été le plus souvent invoquée à propos de baies. Mais il n'existe aucune raison pour limiter son application à ce seul objet. La doctrine le

reconnait et les déclarations faites à la Conférence de codification de 1930 ne semblent laisser subsister aucun doute à ce sujet. Comme le Mémoire britannique soulève cependant la question, celle-ci sera examinée plus loin.

540. Le délégué des États-Unis à la Conférence de codification de 1930, M. Miller, a critiqué à un double point de vue l'expression courante. Les deux termes dont elle se compose, a-t-il dit, sont inexacts. Inexact le mot « baie », car il est beaucoup trop étroit. Inexact également le mot « historique », « car il ne s'agit pas seulement d'une question d'histoire, mais aussi d'une question de juridiction nationale de l'État côtier ». Cette inexactitude, a-t-il ajouté, « a créé beaucoup de confusions dans les esprits à l'égard des principes qui sont impliqués ». Aussi la délégation américaine proposa-t-elle un amendement à la Base de discussion n° 8. Celle-ci était ainsi conçue :

« L'étendue des eaux territoriales sera mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de l'ouverture de la baie, quelle que soit la largeur de celle-ci, si, d'après l'usage, cette baie relève de la seule autorité de l'État riverain ; la preuve de cet usage incombe à cet État. »

Le Gouvernement des États-Unis désirait substituer à ce texte celui que voici :

« Les eaux désignées par le nom de baies, bras de mer, détroits, ou sous toute autre appellation, qui ont été sous la juridiction de l'État riverain comme faisant partie de ses eaux intérieures, seront considérées comme continuant à en faire partie. » (*Actes, Séances des Commissions, III, p. 107.*)

La proposition américaine ne se bornait donc pas à élargir la formule suggérée par le Comité préparatoire, en mentionnant, à côté des baies, « les eaux désignées par le nom de bras de mer, détroits, ou sous toute autre appellation », elle la modifiait également en ce qui concerne les conditions requises pour l'application du principe. Il n'était plus nécessaire, d'après elle, que l'État riverain administrât la preuve d'un « usage » consacrant son autorité exclusive sur les eaux en question ; il devenait suffisant que celles-ci eussent été sous sa juridiction comme faisant partie de ses eaux intérieures. L'amendement américain tendait à éliminer les controverses auxquelles peut donner lieu la notion d'*usage*.

Cette notion qui est, peut-on dire, à la base de la théorie des eaux historiques, est, en effet, l'objet de grandes incertitudes. Quand on veut la serrer de près et déterminer son rôle dans la théorie en question, on s'aperçoit que, ni dans la pratique, ni dans la doctrine, elle ne se présente clairement. Quelques exemples le prouveront.

Exemples tirés de la pratique des États

541. La baie de Delaware, aux États-Unis, est considérée comme une « baie historique » par les partisans de la théorie qui porte ce

nom. Elle constitue même un des exemples classiques de « baies historiques », un de ceux qu'on a l'habitude de citer.

C'est en 1793 que sa territorialité fut formellement reconnue, à la suite d'un incident qui s'y était passé au cours de la guerre opposant la France à la Grande-Bretagne et dans laquelle les États-Unis étaient neutres. Un brick anglais, le *Grange*, y avait été capturé par un navire français, l'*Embuscade*, à la suite de quoi, le Gouvernement britannique avait protesté et demandé que la prise fût relâchée, les eaux où celle-ci avait été faite étant couvertes par le régime de la neutralité.

L'Attorney-General, M. Randolph, fut consulté et il conclut que le *Grange* avait été saisi en territoire neutre, la baie de Delaware tout entière devant être considérée comme telle. Le Gouvernement français fut donc prié de donner suite à la requête de la Grande-Bretagne, ce qu'il fit sans élever d'objection.

Or, sur quels arguments l'Attorney-General s'est-il fondé pour admettre la territorialité de la baie ? A-t-il invoqué seulement les *titres historiques* des États-Unis ? S'est-il borné à faire valoir qu'un *usage international* avait consacré leur souveraineté sur cet espace maritime ?

Les extraits suivants de sa consultation suffisent pour être fixé à cet égard :

« The essential facts are, That the river Delaware takes its rise within the limits of the United States ;

That, in the whole of its descent to the Atlantic Ocean, it is covered on each side by the territory of the United States ;

That, from tide water, to the distance of about sixty miles from the Atlantic Ocean, it is called the *river* Delaware ;

That, at this distance from the sea, it widens and assumes the name of the *Bay* of Delaware, which it retains to the mouth ;

That its mouth is formed by the capes Henlopen and May ; the former belonging to the State of Delaware, in property and jurisdiction, the latter to the State of New Jersey ;

That the Delaware does not lead from the sea to the dominions of any foreign nation ;

That, from the establishment of the British provinces on the banks of the Delaware to the American Revolution, it was deemed the peculiar navigation of the British Empire ;

That, by the treaty of Paris, on the third day of September, 1783, His Britannic Majesty relinquished, with the privity of France, the sovereignty of those provinces, as well as of the other provinces and colonies ;

And that the *Grange* was arrested *in* the Delaware, *within the capes*, before she had reached the sea, after her departure from the port of Philadelphia. » (Moore, *Digest*, I, p. 735.)

Après avoir passé en revue certaines opinions doctrinales sur le droit de la mer et plus particulièrement sur celui des baies, M. Randolph ajoute :

« These remarks may be enforced by asking, what nation can be injured in its rights, by the Delaware being appropriated to the United States? And to what degree may not the United States be injured, on the contrary ground? It communicates with no foreign dominion; no foreign nation has, ever before, exacted a community of right in it, as if it were a main sea; under the former and present governments, the exclusive jurisdiction has been asserted; by the very first collection law of the United States, passed in 1789, the county of Cape May, which includes Cape May itself, and all the water thereof, theretofore within the jurisdiction of the State of New Jersey, are comprehended in the district of Bridgetown. The whole of the State of Delaware, reaching to Cape Henlopen, is made one district. » (*Ibid.*, p. 738.)

Certaines constatations se dégagent de ces citations.

La première, c'est que, pour M. Randolph, la territorialité de la baie de Delaware ne résulte pas uniquement de l'usage, mais d'un ensemble de circonstances, parmi lesquelles l'usage figure à côté d'autres éléments d'appréciation, d'ordre géographique, économique, politique (importance des intérêts en jeu). L'usage vient s'ajouter à ces autres éléments, comme une confirmation, d'ailleurs très importante et qui a été sans aucun doute d'un grand poids dans l'opinion juridique de l'Attorney-General.

La deuxième constatation, c'est que l'existence de cet usage est établie par une simple référence à l'attitude du souverain local — l'Angleterre d'abord, les États-Unis ensuite. M. Randolph constate que ces deux Puissances se sont comportées traditionnellement comme souveraines dans cette région.

Quant à l'attitude des gouvernements étrangers, il n'y est fait aucune allusion. On peut supposer qu'aucune réaction défavorable ne s'était effectivement produite de leur part avant la date de l'incident. En tout cas, M. Randolph n'a pas considéré qu'une preuve d'acquiescement positif de leur part devait être fournie.

L'acquiescement de la France résulta du fait qu'elle s'inclina devant la demande des États-Unis (provoquée elle-même par la démarche britannique). Mais il s'agit là d'un fait postérieur à la consultation de M. Randolph et à la décision prise par le Gouvernement américain sur la base de cette consultation.

542. Même constatation en ce qui concerne la solution donnée en 1859 à l'affaire *Rex v. Cunningham* qui concernait le canal de Bristol.

La Cour, par l'organe du Chief Justice Cockburn, s'est exprimée comme suit :

« The sea in question is part of the Bristol Channel, both shores of which form part of England and Wales, of the county of Somerset on the one side and the county of Glamorgan on the other. We are of opinion that, looking at the local situation of this sea, it must be taken to belong to the counties respectively by the shores of which it is bounded; and the fact of the Holms, between which

and the shore of the county of Glamorgan the place in question is situated, having always been treated as part of the parish of Cardiff and as part of the county of Glamorgan, is a strong illustration of the principle on which we proceed, namely that the whole of this inland sea between the counties of Somerset and Glamorgan is to be considered as within the counties by the shores of which its several parts are respectively bounded. We are therefore of opinion that the place in question is within the body of the county of Glamorgan. » (Moore, *Digest*, pp. 739-740.)

La notion de l'« usage » apparaît ici plus discrètement encore que dans l'affaire de la baie de Delaware, et la Cour ne se pose pas la question de savoir quelle a été l'attitude des autres États.

543. La théorie des eaux historiques se dégage plus visiblement dans l'affaire *Direct U.S. Cable Co. v. Anglo-American Telegraph Co.*, qui fut jugée en 1877 par la Chambre des Lords après l'avoir été par la Cour suprême de Terre-Neuve, et qui concerne la baie de Conception.

Voici comment les Lords se sont exprimés :

« It does not appear to their lordships that jurists and text writers are agreed what are the rules as to dimensions and configuration, which, apart from other considerations, would lead to the conclusion that a bay is or is not a part of the territory of the State possessing the adjoining coasts ; and it has never, that they can find, been made the ground of any judicial determination. If it were necessary in this case to lay down a rule the difficulty of the task would not deter their lordships from attempting to fulfil it. But in their opinion it is not necessary so to do. It seems to them, that, in point of fact, the British Government has for a long period exercised dominion over this bay, and that their claim has been acquiesced in by other nations, so as to show that the bay has been for a long time occupied exclusively by Great Britain, a circumstance which in the tribunals of any country would be very important. And moreover (which in a British tribunal is conclusive) the British legislature has by acts of Parliament declared it to be part of the British territory and part of the country made subject to the legislature of Newfoundland. » (Moore, *Digest*, I, p. 740.)

On constatera que la Cour ne soutient aucunement que le titre historique soit le seul qu'on puisse invoquer pour justifier la territorialité de la baie de Conception. Elle admet que la territorialité des baies dépend de divers facteurs, parmi lesquels leurs dimensions et leur configuration jouent un rôle important. Mais, dit-elle, en ce qui concerne ces conditions géographiques, il n'existe pas de règles sur lesquelles les auteurs soient d'accord. S'il était nécessaire, pour résoudre le cas dont la Cour est saisie, de dégager une telle règle, la Cour ne se déroberait pas à cette tâche. Toutefois, elle ne se croit pas tenue de le faire, parce qu'il existe un autre moyen de statuer. Le titre historique suffit, en l'espèce, pour trancher la question.

Les juges constatent que le Gouvernement britannique a exercé son autorité sur la baie de Conception « for a long period » et que cette attitude a reçu l'assentiment des autres nations, de telle sorte que la baie a été exclusivement occupée par lui. Le point de vue des États étrangers entre cette fois en considération, mais on le déduit plutôt de leur abstention que d'un acquiescement formel et spécial aux prétentions de la Grande-Bretagne sur la baie litigieuse. Les éléments de preuve positifs sur lesquels la décision s'appuie sont fournis par la pratique de la Grande-Bretagne, par les mesures d'ordre interne qu'elle a prises et notamment par les actes du Parlement.

544. En 1885, la *Court of Commissioners of Alabama Claims* eut à juger l'affaire *Stetson v. United States*, relative au navire *The Alleganean* qui avait été détruit en 1862 par les Confédérés du Sud alors qu'il se trouvait à l'ancre dans la baie de Chesapeake.

Après avoir rappelé la jurisprudence des tribunaux anglais concernant le canal de Bristol et la baie de Conception, ainsi que les opinions de plusieurs écrivains sur le régime des baies, la Cour examine « the local circumstance, touching the status of Chesapeake Bay ».

Elle constate ce qui suit :

« The headlands are about twelve miles apart, and the bay is probably nowhere more than twenty miles in width. The length may be two hundred miles. To call it a bay is almost a misnomer. It is more a mighty river than an arm or inlet of the ocean. It is entirely encompassed about by our own territory, and all of its numerous branches and feeders have their rise and their progress wholly in and through our own soil. It cannot become an international commercial highway; it is not and cannot be made a roadway from one nation to another.... »

The legislation of Congress has assumed Chesapeake Bay to be within the territorial limits of the United States.... » (*Scott's Cases on international Law*, p. 236.)

La Cour évoque ensuite la décision prise en 1793 à propos de la baie de Delaware, et elle note :

« It will hardly be said that Delaware Bay is any the less an inland sea than Chesapeake Bay. Its configuration is not such as to make it so, and the distance from Cape May to Cape Henlopen is apparently as great as that between Cape Henry and Cape Charles. »

Elle relève que la question sur laquelle elle a à se prononcer est « of very considerable national importance ». Et elle conclut :

« Considering therefore the importance of the question, the configuration of Chesapeake Bay, the fact that its headlands are well marked, and but twelve miles apart; that it and its tributaries are wholly within our own territory; that the boundary lines of adjacent States encompass it; that from the earliest history of

the country it has been claimed to be territorial waters, and that the claim has never been questioned; that it cannot become the pathway from one nation to another, and remembering the doctrines of the recognized authorities upon international law, as well as the holdings of the English courts as to the Bristol Channel and Conception Bay, and bearing in mind the matter of the brig *Grange* and the position taken by the Government as to Delaware Bay, we are forced to the conclusion that Chesapeake Bay must be held to be wholly within the territorial jurisdiction and authority of the Government of the United States, and no part of the "high seas" within the meaning of the term as used in section 5 of the act of June 5, 1872.... » (*Ibid.*, p. 237.)

Sa décision est donc loin de prendre uniquement appui dans la théorie des eaux historiques.

L'usage est invoqué à côté d'autres arguments tirés les uns de l'importance de la baie de Chesapeake pour la sécurité des États-Unis, les autres de sa configuration et de ses particularités géographiques, d'autres encore du fait qu'elle n'est pas une route reliant deux nations étrangères, d'autres enfin du statut attribué à certaines baies pouvant servir de points de comparaison. C'est en se fondant sur l'ensemble de ces diverses considérations que les commissaires ont établi leur conclusion.

On observera, en outre, que l'usage traditionnel dont ils font état résulte essentiellement de l'attitude des États-Unis et, particulièrement, de la législation du congrès. Quant aux réactions des autres Puissances, ils se contentent de noter qu'il n'y en a pas eu.

545. En 1903, dans le différend qui l'opposait aux États-Unis au sujet de la frontière de l'Alaska, la Grande-Bretagne a résumé comme suit sa conclusion relative aux baies :

« 1. The precise limits within which international law regards bays as territorial waters have never been determined.

2. There is much authority for the opinion that a bay is not necessarily part of the high seas because its opening is wider than twice the breadth of the ordinary belt of territorial water, and that the territorial dominion over the larger gulfs must be settled by a consideration of each individual case. The possession of islands blocking or guarding the inlet, the prominence of the headlands, and the actual exercise of national authority over the waters claimed, are evidence going to justify the claim. » (*Meyer*, p. 318.)

L'exercice effectif de l'autorité nationale est mentionné, à côté de circonstances d'ordre géographique, pour soutenir la thèse britannique; mais c'est uniquement sous cette forme qu'on peut trouver ici un reflet de la théorie des eaux historiques.

546. L'arbitrage du litige anglo-américain concernant les pêcheries de l'Atlantique Nord (1910) allait appeler l'attention sur cette théorie.

Ce n'est pas, à vrai dire, la sentence arbitrale elle-même qui projeta sur elle une lumière nouvelle, mais bien l'opinion dissidente du D^r Drago.

La sentence n'y fait qu'une brève allusion :

« Mais le tribunal, tout en reconnaissant que les conventions et l'usage établi peuvent être considérés comme un titre pour réclamer comme territoriales les baies qui, pour ce motif, peuvent être appelées baies historiques... » (Scott, *Les Travaux de la Cour permanente d'Arbitrage de La Haye*, p. 194.)

Le D^r Drago, en revanche, a non seulement donné son adhésion à cette théorie, mais précisé le sens qu'il lui attribuait.

Après avoir rappelé l'opinion de Westlake, les résolutions adoptées en 1894 par l'Institut de droit international, ainsi que la décision du conseil privé de la Chambre des Lords au sujet de la baie de Conception, voici comment il s'est exprimé :

« Ainsi, il peut être sûrement affirmé qu'une certaine catégorie de baies qui peuvent être exactement appelées les baies historiques, telles que la baie de Chesapeake et la baie de Delaware dans l'Amérique du Nord et le grand estuaire du Rio de la Plata dans l'Amérique du Sud, forment une classe distincte et à part et sans aucun doute appartiennent au pays riverain, quelles que soient la profondeur de pénétration et la largeur de leur ouverture, quand ce pays a affirmé sa souveraineté sur elles, et que des circonstances particulières telles que la configuration géographique, l'usage immémorial, et par-dessus tout les nécessités de la défense justifient une telle prétention. Le droit de la Grande-Bretagne sur les baies de Conception, des Chaleurs et de Miramichi est de cette nature. Pour ce qui se rapporte aux autres baies, qu'on pourrait appeler les baies communes, ordinaires, qui découpent les côtes, pour lesquelles aucune déclaration ou affirmation de souveraineté n'a été faite, il ne paraît pas y avoir un autre principe général à appliquer que celui résultant de la coutume et de l'usage de chaque nation individuellement considérée, tel que le montrent leurs traités et leur pratique générale et traditionnelle. » (*Ibid.*, pp. 209-210.)

Il est intéressant de constater que, pour le D^r Drago, « l'usage immémorial » n'est qu'un des éléments à retenir en l'occurrence. A cet égard, sa pensée rejoint celle dont s'inspirent les décisions précédemment relevées. Il ajoute toutefois certaines précisions utiles, qui ne figurent pas dans celles-ci ou n'y apparaissent pas du moins avec autant de netteté.

Que faut-il essentiellement pour qu'un État puisse revendiquer une baie comme lui appartenant historiquement ? Il faut qu'il ait affirmé sur elle sa souveraineté. L'affirmation de souveraineté par l'État riverain est la condition primordiale de son titre. Elle ne suffit pas, mais elle est indispensable. Les autres éléments ne sont que des « circonstances particulières » qui viennent étayer et justifier sa prétention. L'affirmation de souveraineté se manifestant par l'accomplissement d'actes de souveraineté, ce sont ces actes —

témoignages de la volonté de l'État — qui devront être pris avant tout en considération.

Quant aux « circonstances particulières » qui corroborent la prétention de l'État, le Dr Drago en signale plusieurs. Il les présente à titre exemplatif et sans prétendre en dresser limitativement la liste. L'« usage immémorial » y figure à côté de la « configuration géographique » et des « nécessités de la défense ». Ce dernier élément prend d'ailleurs, dans la conception du Dr Drago, un relief particulier. De toutes les « circonstances » qu'il cite, c'est, à ses yeux, la plus importante. Elle est plus importante que l'usage. C'est à elle « par-dessus tout » qu'il convient de s'attacher.

Par là sa thèse rejoint le principe fondamental, qui commande la notion même du domaine maritime de l'État et qu'on retrouve, si nettement exprimé, dans le préambule du *Territorial Waters Jurisdiction Act* britannique de 1878 : la juridiction de la Couronne s'étend et s'est toujours étendue « to such a distance as is necessary for the defence and security » de ses dominions (*supra*, par. 242 *i. f.*).

547. Quelques années plus tard, un arrêt de la Cour de Justice centre-américaine allait à son tour mettre l'accent sur le rôle qu'il convient d'attribuer aux intérêts vitaux de l'État riverain dans l'application de la théorie des eaux historiques. Le litige portait sur le statut de la baie de Fonseca. Pour le résoudre, la Cour s'est appuyée en grande partie sur le caractère vital des intérêts liés à la possession de cette baie. Elle a fait état d'une série de travaux publics (exécutés, projetés ou en cours), des conditions économiques et financières, et enfin de la situation stratégique du golfe et des îles, d'où résulte, a-t-elle dit, « l'absolue et indispensable nécessité que les États riverains possèdent le Golfe aussi complètement qu'il est requis par les intérêts primordiaux et les besoins de leur défense nationale » (*American Journal of International Law*, 1917, pp. 704 et ss.).

La doctrine et les travaux de la Conférence de codification de 1930

548. En réalité, la jurisprudence internationale n'a jamais été amenée à faire application de la théorie des eaux historiques isolément. Elle l'a utilisée, dans des proportions variables, à côté d'autres éléments d'appréciation, pour reconnaître la territorialité de certaines baies, que l'on a coutume de citer comme exemples de baies historiques.

C'est dans la doctrine que cette théorie a été surtout conçue comme une théorie autonome, se suffisant à elle-même.

Elle est énoncée en 1894 par l'Institut de droit international qui, après avoir admis en principe la territorialité des baies à partir de l'endroit où l'écart entre les côtes ne dépasse pas 12 milles, ajoute : « à moins qu'un usage continu et séculaire n'ait consacré une largeur plus grande » (art. 3).

En 1928, dans ses résolutions de Stockholm, l'institut formule la notion dans des termes différents et lui donne en même temps un champ d'application plus large. L'article 2, relatif à l'étendue de la mer territoriale, prévoit qu'« un usage international peut justifier la reconnaissance d'une étendue plus grande ou moins grande que trois milles ».

L'article 3, qui concerne notamment les baies et les golfes, leur applique la règle des dix milles « à moins qu'un usage international n'ait consacré une largeur plus grande ». Les débats de la session montrent par ailleurs que la règle de l'article 2 doit être comprise comme couvrant également le cas des îles et des archipels (*Annuaire*, 1928, pp. 646 et 649). Nous y voyons enfin qu'il avait été question d'exiger, pour l'application de la théorie des « eaux historiques », un « usage *incontesté* » (amendement présenté par le baron Rolin-Jaequemyns), mais que (sur la proposition du baron Nolde) l'institut a décidé de supprimer le mot « *incontesté* » (*ibid.*, pp. 641-642).

En 1926, l'International Law Association avait voté une disposition ainsi conçue :

« ... each maritime State shall exercise territorial jurisdiction at sea within the limits hereinafter provided and not further, save to the extent that jurisdiction is conferred by this and other international Conventions or Treaties or by occupation or established usage generally recognized by Nations.... » (Art. 2.)

La réserve, on le voit, est générale quant à son objet ; elle s'applique au domaine maritime de l'État sous ses divers aspects. D'autre part, les exceptions aux règles générales sont prévues non seulement en cas d'« usage établi généralement reconnu par les nations », mais aussi en cas d'« occupation » (sans parler des dérogations conventionnelles.)

L'American Institute of International Law a inséré dans son projet n° 10 (National Domain) une disposition relative aux baies qui prévoit pour celles-ci un maximum de largeur (chiffre laissé en blanc), « unless a greater width shall have been sanctioned by continued and well-established usage » (art. 6).

Dans le projet du Harvard Research, la réserve des eaux historiques a une portée générale. Elle est ainsi formulée : « Les dispositions de la présente convention concernant l'étendue des eaux territoriales n'excluent pas leur délimitation dans certaines zones spéciales suivant les usages établis. »

549. Les travaux préparatoires et les débats de la Conférence de codification de 1930 ont également apporté une contribution à la théorie des eaux historiques.

Ils ont particulièrement établi que cette théorie a une portée générale et qu'il est inadmissible de vouloir la limiter aux baies.

Quant à ses éléments constitutifs et aux conditions requises pour son application, les avis ont été plus partagés.

On a déjà mentionné (*supra*, par. 540) le texte de la Base de discussion n° 8, proposée par le Comité préparatoire, ainsi que celui de l'amendement de la délégation américaine, qui tendait à amplifier le principe et à éliminer les controverses auxquelles la notion d'« usage » peut donner lieu.

La délégation britannique, elle aussi, présenta un amendement à la Base de discussion n° 8. Il était ainsi formulé :

« Base de discussion n° 8.

Remplacer comme suit le texte actuel :

1. L'étendue des eaux territoriales sera mesurée à partir d'une ligne droite, tirée en travers de l'ouverture de la baie, quelle que soit la largeur de celle-ci, si sous réserves des dispositions du présent article, l'État riverain est en mesure de prouver qu'en vertu de l'usage, par voie de prescription ou de toute autre manière, les eaux de la baie font partie de ses eaux nationales.

2. Afin de déterminer si les eaux d'une baie déterminée font ou ne font pas partie des eaux nationales de l'État riverain, il y aura toujours lieu de prendre en considération la configuration de la baie, c'est-à-dire la forme de la zone d'eau qu'elle contient, ainsi que la proportion dans laquelle elle est enfermée dans les terres, compte tenu tout spécialement de la mesure dans laquelle elle pénètre dans les terres. » (*Actes, Séances des Commissions, III, p. 196.*)

Les explications fournies à ce sujet par sir Maurice Gwyer au cours de la onzième séance de la Deuxième Commission sont intéressantes.

Le second alinéa de l'amendement britannique vise uniquement la question des baies. Il tend à établir qu'historique ou non, une baie doit être une baie « et non pas seulement une étendue d'eau s'ouvrant sur la mer et ne présentant aucune des caractéristiques de ce qu'on entend habituellement par une baie ». Sir Maurice Gwyer a reconnu d'ailleurs que « donner une définition plus précise d'une baie serait très difficile, car il y a une infinie variété d'étendues d'eau désignées habituellement sous le nom de baies ». — Le Gouvernement norvégien note en passant que cette observation du délégué britannique confirme l'opinion qu'il a lui-même exprimée dans la partie du Contre-Mémoire relative au régime des baies (*supra*, par. 331-335).

Mais les éclaircissements donnés par sir Maurice au sujet du premier alinéa de son amendement ont une portée plus générale ; ils concernent la base même de la théorie des eaux historiques, quel que soit l'objet auquel on l'applique. L'État riverain doit être en mesure, d'après le texte proposé, d'établir que les eaux font partie de son domaine « en vertu de l'usage, par voie de prescription ou de toute autre manière ». La « prescription » n'est donc pas la seule cause qui puisse être invoquée. D'autres voies,

que le texte ne précise pas, qu'il vise en termes tout à fait généraux, peuvent conduire au même résultat. Mais, a déclaré le délégué du Royaume-Uni, « il faut quelque chose de plus que le simple usage, par exemple quelques actes précis d'autorité exercée sur cette étendue d'eau ». Et plus loin : « L'État riverain doit démontrer qu'il a exercé une autorité sur cette étendue d'eau. » (*Actes, Séances des Commissions, III, p. 104.*)

L'exercice effectif de son autorité par l'État riverain sur l'espace maritime revendiqué prend donc, dans la conception défendue par sir Maurice Gwyer, une importance considérable. Ce sera, quand il s'agira de statuer sur un cas d'espèce, une considération essentielle à faire entrer en ligne de compte. En cela, l'amendement britannique paraît bien rejoindre les décisions de jurisprudence qui ont été relevées plus haut.

On remarquera, par ailleurs, que ni le texte de l'amendement britannique, ni les développements oraux qui lui ont été donnés par le représentant du Royaume-Uni à la Deuxième Commission, ne mentionnent, comme condition nécessaire, la reconnaissance de l'usage par les autres États.

Il n'est peut-être pas inutile d'ajouter que sir Ewart Greaves, délégué de l'Inde, a exprimé l'opinion que l'amendement britannique n'était pas assez souple. « Nous ne désirons pas avoir une définition trop large », a-t-il dit, « mais nous voulons qu'elle soit suffisamment large pour permettre à certaines revendications d'être présentées. Je vais jusqu'à penser qu'il pourrait être nécessaire de prendre en considération la question de la configuration et, également, qu'une revendication s'inspirant de données historiques peut être fondée sur des nécessités de défense. » (*Actes, Séances des Commissions, III, p. 105.*)

550. La position prise sur le problème des eaux historiques par la délégation portugaise mérite particulièrement de retenir l'attention. Elle fait écho à l'observation ci-dessus rappelée du représentant de l'Inde.

Dans sa réponse au questionnaire du Comité préparatoire, le Gouvernement portugais avait fait les observations suivantes :

« Cette exception (celle des baies historiques) a ses bases dans la législation interne des États et dans les intérêts supérieurs et les nécessités des États respectifs et dans les usages et coutumes établis depuis longtemps.... C'est que dans ces baies un ensemble de circonstances fait que l'État auquel elles appartiennent a besoin d'exercer sur elles toute sa souveraineté sans aucune restriction et sans aucun empiétement. La sécurité et la défense de son territoire continental et de ses ports, ainsi que sa conservation et même son existence, justifient cette nécessité. » (*Bases de discussion, II, p. 43.*)

Il ressort de la suite de la réponse que les intérêts de la défense ne sont pas les seuls à prendre en considération. Le Gouvernement

portugais constate que, dans certaines baies, « un usage séculaire et continu a donné l'exclusivité de la pêche aux habitants de leurs rives, qui ont trouvé dans cette industrie la meilleure et la plus grande de leurs ressources. Pour ces habitants », dit-il, « la continuation de cette exclusivité constitue une nécessité vitale et essentielle. » (*Ibid.*, p. 43.) Et il ajoute :

« Pour toutes les baies qui présentent toutes ou quelques-unes de ces caractéristiques, il n'y a pas, il ne peut ni ne doit y avoir aucune limitation quant à la largeur comptée dans la ligne de ses points extrêmes les plus avancés. Ces baies appartiennent entièrement et complètement aux États respectifs et font partie intégrante de leur territoire....

C'est ainsi que le Portugal considère comme faisant partie de son territoire continental européen les baies formées par les embouchures des fleuves Tage et Sado respectivement, embrassant les étendues comprises entre le cap Roca et le cap Espichel et entre le cap Espichel et le cap Sines. » (*Ibid.*, p. 44.)

La théorie des eaux historiques, telle que le Gouvernement portugais la comprend, est donc basée sur plusieurs éléments : la législation interne, les intérêts supérieurs de l'État et les usages établis depuis longtemps. Pour qu'elle reçoive application, il n'est pas nécessaire que ces éléments soient réunis (« Pour les baies qui présentent toutes ou quelques-unes de ces caractéristiques »). En d'autres termes, le facteur historique (long usage) peut même être absent. Une législation nationale conforme aux intérêts vitaux de l'État suffirait pour justifier une situation exceptionnelle.

Un amendement présenté à la Conférence de codification de 1930 par la délégation portugaise est venu confirmer cette interprétation. Il proposait d'ajouter à la Base de discussion n° 8 le texte suivant :

« ou si l'on reconnaît la nécessité absolue pour l'État en cause, de garantir sa défense et sa neutralité et d'assurer les services de navigation et de police maritime ». (*Actes, Séances des Commissions*, III, p. 200.)

Une alternative est donc admise : ou l'« usage » dont parle la Base de discussion n° 8, ou « la nécessité absolue », etc.

Dans les cas de jurisprudence relevés précédemment, l'usage n'était pas isolé ; il venait se joindre à d'autres éléments ; mais il constituait tout de même un facteur nécessaire. Dans la thèse du Gouvernement portugais, on peut s'en passer si les intérêts vitaux de l'État exigent la reconnaissance de sa souveraineté sur les eaux dont il s'agit.

Le délégué du Portugal, M. de Magalhaes, a défendu cet amendement au cours de la onzième séance de la Deuxième Commission. Il a rappelé que l'opinion dissidente du Dr Drago dans l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord mettait déjà l'accent sur le rôle des intérêts essentiels de l'État riverain. Il a rappelé également une proposition présentée en 1922 par le capitaine Storni à la session de

Buenos-Ayres de l'International Law Association, ainsi que les raisons par lesquelles le capitaine Storni l'avait justifiée.

La proposition était ainsi rédigée :

« L'État pourra comprendre dans les limites de sa mer territoriale les estuaires, golfes, baies, ou parties de la mer adjacente où un usage continu et séculaire aura consacré sa juridiction ou qui, dans le cas où ces précédents n'existeraient pas, seraient d'une nécessité inéluctable, selon le concept de l'article 2, c'est-à-dire à l'effet de garantir la défense, la neutralité, et d'assurer les services de la navigation et de la police maritime côtière en leurs diverses manifestations. »

Quant aux motifs justifiant sa proposition, voici comment l'auteur s'était exprimé :

« La clause finale de l'article s'explique parfaitement pour les nations nouvelles, américaines, par exemple, dont beaucoup possèdent des côtes étendues, encore peu peuplées, et chez lesquelles on ne peut présenter les antécédents d'un domaine séculaire comme chez les nations qui comptent mille années d'existence ou davantage. »

C'est de cette conception que s'inspirait l'amendement de la délégation portugaise à la Conférence de codification :

« Si certains États ont des besoins essentiels », déclara M. de Magalhaes, « j'estime que ces besoins sont aussi respectables et même davantage que les usages mêmes. Des besoins sont imposés par les conditions sociales modernes. Or, si l'on respecte des usages séculaires et immémoriaux, lesquels résultent des besoins imposés aux États dans les temps reculés, pourquoi ne respecterait-on pas les besoins que la vie moderne, avec tous ses perfectionnements et ses exigences, impose aux États ? Pour ma part, je ne le comprendrais pas. » (*Actes, Séances des Commissions, III, p. 106.*)

551. La question des eaux historiques fut renvoyée à la 1^{re} Sous-Commission (juridique), avec consultation éventuelle de la 2^{me} Sous-Commission (technique). L'examen dans les sous-commissions n'aboutit à aucun résultat. La question ne fut même pas mentionnée dans leurs rapports.

On lit toutefois dans le rapport de la Deuxième Commission (Rapport Français) l'importante réserve que voici :

« Une difficulté à laquelle la commission s'est heurtée lors de l'examen de plusieurs points de son programme est la suivante : la fixation de règles générales en cette matière aboutirait inévitablement, du point de vue théorique, à une modification du régime existant en ce qui concerne certaines portions d'eau. Il est presque superflu de mentionner à ce sujet les baies dites historiques ; le problème n'est, d'ailleurs, point limité aux baies, mais se pose aussi pour d'autres situations. *L'œuvre de codification ne pourrait porter atteinte aux droits que des États pourraient posséder sur certaines portions de la mer adjacente. Nulle stipulation contenue dans ce rapport ou ses annexes ne sauraient donc être interprétée dans ce sens.* » (Italiques par nous.) (*Actes, Séances des Commissions, III, p. 211.*)

La conférence a donc été d'accord pour reconnaître que les situations acquises devaient être respectées. Elle a pris soin d'éviter qu'on pût interpréter son œuvre comme y portant une atteinte quelconque.

552. Que conclure de ce qui précède ? Le Gouvernement norvégien a exposé à plusieurs reprises qu'en l'absence de règles fixant d'une manière précise pour tous les États l'étendue de leur domaine maritime, il appartient à chacun d'eux d'en déterminer les limites, mais que le pouvoir dont ils disposent de la sorte n'est pas un pouvoir arbitraire et que parmi les critères sur lesquels doit se régler son exercice figurent au premier rang les intérêts légitimes de l'État riverain.

Mais l'exception fondée uniquement sur cette base ne pourrait pas être considérée comme relevant de la théorie des eaux historiques. Aussi largement qu'on trace les limites de cette théorie, elle ne peut pas être invoquée là où le facteur historique fait complètement défaut.

Portée et rôle de la théorie des eaux historiques

553. Comment la théorie des eaux historiques, au sens propre du mot, se présente-t-elle ?

Le temps est certainement une force de consolidation juridique. Mais cette force peut agir de plusieurs manières.

Elle peut agir isolément et transformer, par sa seule vertu, une situation de fait en une situation de droit. La prescription acquisitive en est un exemple. C'est alors que le « titre historique » apparaît à l'état pur. Il constitue l'unique fondement du droit revendiqué.

L'effet de consolidation du temps peut aussi s'exercer concurremment avec d'autres facteurs. Le « titre historique » n'est plus alors qu'un des titres invoqués ; il intervient comme une raison complémentaire, qui confirme les conclusions qui se dégagent déjà d'autres raisons.

Si, par exemple, la territorialité d'un certain espace maritime (baie, détroit, etc.) semble devoir être admise pour divers motifs tirés de sa configuration, des nécessités de la défense de l'État côtier, des besoins économiques essentiels de sa population, le fait que cet État s'y est effectivement comporté en souverain depuis longtemps apportera une sorte de démonstration expérimentale de la valeur de ses prétentions. L'exercice paisible et séculaire de son autorité exclusive pourra être interprété comme une preuve de ses droits. Il fera présumer que cette autorité répond à un besoin réel et qu'elle n'est pas abusive. L'usage n'agit plus ici isolément pour faire sortir le droit du fait ; il se superpose à d'autres titres comme une force qui les consolide et permet de vérifier leur légitimité.

Théoriquement, les deux cas existent. Pratiquement, toutefois, le second est beaucoup plus fréquent que le premier, et, en ce qui

concerne le domaine maritime de l'État, c'est probablement le seul qui mérite d'être retenu. On imagine difficilement, en effet, un espace maritime qui relèverait de la souveraineté de l'État par le seul effet de l'usage et sans qu'aucune autre justification pût être produite. C'est pourquoi il est naturel que, dans la pratique, chaque fois que les tribunaux ou les gouvernements ont eu à se prononcer sur le statut d'une « baie historique », l'argument « historique » se soit trouvé mêlé à d'autres.

La théorie des eaux historiques se présente donc plutôt, dans la réalité pratique, comme une théorie d'appoint que comme une théorie autonome, indépendante de toute considération non historique.

554. C'est ainsi qu'elle apparaît dans le présent litige.

Le texte même du décret royal du 12 juillet 1935 le fait ressortir. Comment énonce-t-il, en effet, les raisons sur lesquelles il se fonde ?

« Sur la base de titres nationaux bien établis ;

Vu les conditions géographiques qui prédominent sur les côtes norvégiennes ;

Afin de protéger les intérêts vitaux des habitants des régions situées dans les parties les plus septentrionales du pays ;

et conformément aux décrets royaux du 22 février 1812, du 16 octobre 1869, du 5 janvier 1881 et du 9 septembre 1889. »

Dans ces quelques lignes sont résumés les divers « titres » que la Norvège revendique à l'appui de sa décision.

Les « titres nationaux bien établis » représentent, dans ce complexe, l'élément historique. Mais cet élément se joint à d'autres : les « conditions géographiques » et les « intérêts vitaux ». Et ce bref mais suggestif schéma se termine par le rappel des décrets qui jalonnent, de 1812 à 1935, l'application du système norvégien et en marquent la parfaite continuité.

555. Dans son paragraphe 6, le Mémoire britannique reconnaît que « a title by long usage, which has been proved by the State asserting it, can entitle Norway (or any other State) to use a system of calculating its territorial waters which leads to larger encroachments on the open sea than these general principles allow ».

Mais dans son paragraphe 142, il semble vouloir apporter une restriction à ce principe. Voici, en effet, comment il s'exprime à cet endroit :

« It is admitted that in regard to bays and inlets international law recognizes that claims can be established on historic grounds, but does international law recognize that claims such as Norway is now making to areas which are not bays or inlets or enclosed by land at all can be established by usage ? »

Le Gouvernement britannique ne donne pas une grande précision à l'expression de sa pensée. Quels sont exactement les espaces compris dans les limites du décret litigieux pour lesquels le droit

d'invoquer des titres historiques est mis en doute ? On ne nous le dit pas. De plus, la forme interrogative donnée à cette réserve semble indiquer que le Gouvernement britannique lui-même n'est pas très sûr de la thèse qu'il avance et qu'il préfère poser la question sans la trancher.

En tout cas, puisqu'elle est posée, le Gouvernement norvégien y répondra.

556. Il fera d'abord observer que le « titre historique » n'est pas une notion juridique exceptionnelle, — admise uniquement pour résoudre certaines questions particulières, mais une notion générale du droit. Le principe auquel cette notion se rattache vaut, en droit international comme en droit interne, en droit public comme en droit privé. Il trouve une de ses applications dans la matière qui nous occupe ; mais on ne voit pas pour quelle raison il y aurait lieu de l'exclure dans certains cas visés par le Mémoire britannique, tandis qu'on l'admettrait dans les autres. Ce serait, en tout cas, au Gouvernement du Royaume-Uni qu'il incomberait de justifier cette exclusion, ce qu'il n'essaie même pas de faire.

557. A cette considération fondamentale, qui suffirait pour trancher la question, s'ajoute l'opinion souvent exprimée soit par la doctrine, soit par les gouvernements.

On a déjà relevé dans différents paragraphes du présent Contre-Mémoire des témoignages établissant que la théorie des eaux historiques s'applique non seulement aux baies, mais aussi aux espaces maritimes compris soit entre les îles des archipels, soit entre ceux-ci et le continent voisin (par. 415 et 455), et aux détroits (par. 500).

Il convient cependant, pour ne laisser subsister aucun doute, de rappeler ces divers témoignages et de les compléter.

Dans son projet de Stockholm (1928), l'Institut de droit international a reconnu que l'usage pouvait justifier, non seulement des dérogations à la règle des 10 milles prévue pour les baies (art. 3), mais des dérogations à la règle des trois milles prévue pour l'étendue de la mer territoriale (art. 2). Et, comme il a été rappelé au paragraphe 435 du présent Contre-Mémoire, un amendement de M. Wollebæk stipulant qu'il en serait de même pour les archipels n'a été retiré que sur la déclaration du président que cet amendement était superflu, le cas étant couvert par la disposition de l'article 2.

Le projet antérieur de l'Institut (celui de 1894) ne s'occupait pas de l'effet exercé par les îles et les archipels sur les limites de la mer territoriale ; mais il s'occupait des détroits, et prévoyait, dans son article XI, que « le régime des détroits actuellement soumis à des conventions ou usages spéciaux demeure réservé ».

Dans le projet adopté en 1926 par l'International Law Association figure une réserve de caractère général :

« ... each maritime State shall exercise territorial jurisdiction within the limits hereinafter provided and not further, save to the

extent that jurisdiction is conferred by or established usage generally recognized by Nations » (art. 2).

L'application de la théorie des eaux historiques y est donc admise non seulement pour certaines catégories d'espaces maritimes, mais pour tous ceux que couvre le projet.

Même observation en ce qui concerne le projet du Harvard Research dont l'article 12 est ainsi libellé :

« Les dispositions de la présente convention concernant l'étendue des eaux territoriales n'excluent pas leur délimitation dans certaines zones spéciales suivant les usages établis. »

558. L'amendement présenté à la Conférence de codification de 1930 par la délégation américaine à la Base de discussion n° 8 visait « les eaux désignées sous le nom de baie, bras de mer, détroit, ou sous toute autre appellation ». Le Comité préparatoire, en établissant le texte de la Base de discussion n° 8, n'avait visé que les baies. Tout le monde est d'accord pour reconnaître que ce cadre est beaucoup trop étroit, puisque le Mémoire britannique lui-même ajoute aux baies les « inlets » et, plus largement, les « areas enclosed by land ». L'amendement américain s'explique donc par la nécessité d'assouplir au moins la formule du comité. Mais, comme on peut le constater, la délégation des États-Unis n'a apporté aucune restriction à la sienne (« ou sous toute autre appellation »).

Il est intéressant de relever que le délégué britannique, sir Maurice Gwyer, n'a pas fait d'objection à cet aspect de l'amendement américain. Il a même déclaré : « j'approuve ce que M. Miller a dit, à savoir qu'il y a d'autres eaux qui peuvent être désignées par cette expression — les détroits, les estuaires et les autres étendues d'eau du même genre ». La formule employée par sir Maurice Gwyer n'est peut-être pas aussi large que celle de l'amendement américain ; mais on peut constater que le délégué britannique s'est abstenu de critiquer l'ampleur de cette dernière et qu'il a expressément cité les détroits comme devant être mis, à cet égard, sur le même pied que les baies.

Quant au rapport de M. François indiquant les résultats des travaux de la Deuxième Commission et de ses sous-commissions, voici comment il s'exprime au sujet des usages établis :

« L'œuvre de codification ne pourrait porter atteinte aux droits que les États pourraient posséder sur certaines portions de la mer adjacente. Nulle stipulation contenue dans ce rapport ou ses annexes ne saurait donc être interprétée dans ce sens. »

Là aussi, la formule est générale.

559. Le Gouvernement norvégien a déjà cité l'opinion exprimée par M. Gidel au sujet de l'application de la théorie des eaux historiques au cas des archipels côtiers. « La théorie des eaux historiques », écrit ce dernier, « doit recevoir dans ces hypothèses une large application.... » (III, p. 719). Et, après avoir attiré l'attention du lecteur sur la grande diversité des situations, l'auteur conclut :

« Vouloir donner par un texte général unique la solution de problèmes dont les conditions sont si différentes, c'est poursuivre une tâche irréalisable ; il appartient à l'usage international de procurer, sur la base de la théorie des eaux historiques, la conciliation des différents intérêts en présence. » (*Ibid.*, p. 720.)

On observera que M. Gidel attribue, en l'occurrence, à l'usage le rôle qui a été mentionné plus haut (par. 553) comme étant souvent le sien. Ce qu'il y voit, c'est la preuve d'un état de choses légitime, dont la valeur est attestée par sa consolidation historique.

560. De ces considérations émises par M. Gidel on peut rapprocher la remarque suivante de M. Charles Cheney Hyde :

« A major difficulty in the codification of the law of territorial waters is the circumstance that practice and rules produced by it have been influenced by geographical and economic, rather than geometrical factors, and that any attempt to apply fresh and different tests of national pretensions, must encounter a real obstacle whenever under any circumstance the application of them serves to deprive a State of a water area which by virtue of a different theory it has claimed as its own and over which it has without opposition exercised control. » (*International Law*, I, p. 487, note 3.)

Les règles « géométriques », si on voulait les appliquer sans dérogations, seraient fatales à des situations qui se sont créées sur la base de considérations géographiques et économiques. Lorsque celles-ci se sont consolidées par l'usage, il y a lieu de les respecter. Telle est la pensée de M. Hyde. On ne voit pas pourquoi la sagesse dont elle s'inspire devrait limiter ses bienfaits à certaines catégories d'espaces maritimes.

La preuve des titres historiques

561. La preuve de l'usage doit être faite par l'État qui l'invoque en sa faveur. Sur ce principe le Gouvernement norvégien est d'accord avec le Gouvernement britannique. Mais il n'est pas d'accord avec lui sur les conditions dans lesquelles cette preuve doit être administrée, et spécialement sur la nature des éléments de preuve à fournir.

562. Pour justifier l'exigence d'une preuve rigoureuse, le Mémoire britannique fait état du principe de la liberté des mers. Il l'interprète comme faisant présumer que tout espace maritime fait partie de la haute mer et comme exigeant, par conséquent, que cette présomption soit renversée par la preuve contraire, chaque fois que l'État riverain revendique cet espace comme élément de son domaine (par. 143).

Le Gouvernement norvégien a déjà démontré l'erreur fondamentale de cette thèse, de même qu'il a établi que le passage du livre de M. Gidel, cité à ce propos dans le Mémoire britannique, n'a aucunement la portée que ce dernier lui attribue.

563. Le Gouvernement britannique énonce, d'autre part, au sujet des éléments de preuve tirés de la législation et de la pratique interne de l'État intéressé, certaines affirmations auxquelles le Gouvernement norvégien ne peut pas se rallier (par. 145 du Mémoire britannique).

Il exprime d'abord l'opinion que « it cannot be enough for the Norwegian Government simply to adduce evidence of Norway's own constitutional practice ». Il précise ensuite sa pensée en invoquant la règle bien connue suivant laquelle un État « cannot excuse its breaches of applicable rules of international law by merely invoking the provisions of its own municipal law, binding although the latter may be in its municipal courts »¹; et, pour établir l'existence de cette règle, il mentionne certaines décisions de la Cour permanente de Justice internationale.

Ce soin était superflu, car le Gouvernement norvégien n'a aucunement l'intention de mettre en doute cette vérité.

La règle dont la Cour permanente de Justice internationale a fait application et sur laquelle le Mémoire britannique attire l'attention est aujourd'hui bien établie et constitue un principe essentiel du droit international, que la Norvège n'a jamais contesté, *mais qui est étranger à la question litigieuse.*

Qu'un État ne puisse pas invoquer les dispositions de son droit interne pour se dérober à ses obligations internationales et, notamment, pour échapper à la responsabilité découlant pour lui d'un fait internationalement illicite, c'est certain.

Le Gouvernement norvégien fait toutefois observer qu'en l'espèce, il ne s'agit pas de savoir si la Norvège peut invoquer son droit interne pour excuser un manquement aux prescriptions du droit international; il s'agit de savoir si elle peut faire valoir un titre historique à l'appui du système qu'elle applique. La question qui se pose ne concerne pas *l'exécution des obligations internationales de la Norvège; elle concerne l'existence même de ces obligations.*

Le principe mis en relief dans le paragraphe 145 du Mémoire britannique et à l'appui duquel sont rappelées les décisions de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire des zones franches de la Haute-Savoie et dans celle du traitement des ressortissants polonais à Dantzig, est donc incontesté, mais dépourvu de pertinence dans le différend actuellement soumis à la Cour.

564. Il ne peut être sérieusement mis en doute que, dans l'application de la théorie des eaux historiques, les actes de droit interne émanant de l'État riverain occupent une place essentielle.

Le titre historique implique fondamentalement l'accomplissement de tels actes. Ce qu'on trouve à sa base, c'est l'exercice

¹ Voir, à ce sujet, *supra*, paragraphe 91.

de la souveraineté. C'est lui qui, en se prolongeant d'une manière paisible et continue, prend une valeur internationale, devient un des éléments de l'ordre juridique international.

La théorie de l'occupation, telle qu'elle se dégage de la jurisprudence contemporaine, met, elle aussi, l'accent sur la volonté de l'État occupant de gérer en souverain du territoire occupé. Elle n'exige, suivant l'arrêt rendu le 5 avril 1933 par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire du *Groënland oriental* (Série A/B, n° 53), que « l'intention et la volonté d'agir en qualité de souverain, et quelque manifestation ou exercice effectif de cette autorité » (p. 45).

Il est vrai que le titre résultant de l'occupation et celui qui dérive de la continuité historique sont, à certains égards, différents. Mais, comme M. W. E. Beckett (aujourd'hui sir Eric Beckett) l'a parfaitement établi dans son Cours de 1934 à l'Académie de droit international de La Haye sur *Les questions d'intérêt général au point de vue juridique dans la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale*, il est parfois difficile de distinguer nettement, dans la jurisprudence, ce qui relève de l'un et ce qui relève de l'autre, « en raison de la grande similitude, sinon de l'identité absolue existant à certains égards entre les principes applicables en matière de prescriptions et d'occupation » (1934, IV, p. 221). La distinction, ajoute-t-il, « est même à peu près théorique, comme le prouve le fait que pas plus l'arrêt de la Cour dans l'affaire du *Groënland* que la sentence de M. Huber, dans l'autre cas, ne disaient explicitement si la décision est fondée sur « l'occupation » ou sur « la prescription » » (*ibid.*).

Dans sa sentence du 4 avril 1928 relative à l'affaire de l'île de *Palmas*, M. Max Huber constate que :

« De même qu'avant le développement du droit international les frontières des territoires étaient nécessairement déterminées par le fait que l'autorité d'un État s'exerçait à l'intérieur d'entre elles, de même sous l'empire du droit international, le fait d'un exercice pacifique et continu est encore l'une des considérations les plus importantes dans l'établissement des frontières entre États.... La pratique, aussi bien que la doctrine, reconnaît que l'exercice continu et pacifique de la souveraineté territoriale vaut titre.... » (*Publications de la Cour permanente d'Arbitrage*, pp. 16-17.)

De part et d'autre — dans l'occupation et dans la prescription — l'exercice de la souveraineté territoriale est donc essentiel.

Or, comment peut-il se manifester ? Avant tout par l'accomplissement d'actes d'ordre interne (lois, règlements, mesures administratives, décisions judiciaires, etc.).

565. Les exemples concernant la reconnaissance de la territorialité de certaines « baies historiques » qui ont été donnés plus haut montrent qu'effectivement c'est avant tout sur l'attitude de l'État riverain que les juristes appelés à se prononcer ont basé leur conclusion.

L'Attorney-General, M. Randolph, invoque en 1793 le fait que l'Angleterre et les États-Unis, qui lui ont succédé, se sont comportés en Puissances souveraines dans la baie de Delaware (*supra*, par. 541).

Le Conseil privé, dans sa décision de 1877 relative à la baie de Conception, retient en premier lieu que le Gouvernement britannique a exercé de longue date son autorité sur cette baie (*supra*, par. 543).

La *Court of Commissioners of Alabama Claims* décide en 1885 que la baie de Chesapeake fait partie du territoire des États-Unis et invoque comme argument les actes de souveraineté accomplis par ces derniers, particulièrement la législation du Congrès (*supra*, par. 544).

Dans son opinion de 1910, relative à l'affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord, le Dr Drago énonce comme condition primordiale de la territorialité d'une baie historique que l'État riverain ait affirmé sur elle sa souveraineté (*supra*, par. 546).

Cette importance des actes de droit interne dans la détermination de la territorialité des baies a été soulignée par sir Cecil Hurst dans son article déjà cité du *British Year Book of International Law* sur *The Territoriality of Bays* (1922-1923, pp. 42-54).

Elle a été mise également en lumière par le délégué britannique à la Conférence de codification de 1930, sir Maurice Gwyer, dans la déclaration qu'il fit à la onzième séance de la Deuxième Commission et qui a été citée plus haut : « L'État riverain doit démontrer qu'il a exercé une autorité sur cette étendue d'eau. » (*Actes, Séances des Commissions*, III, p. 104.)

566. Le Mémoire britannique (par. 145) insiste sur la nécessité d'une reconnaissance internationale de la pratique de l'État riverain. « Recognition and acceptance by other States, or at least long-continued successful enforcement against foreign States, must be shown. »

Si l'on se réfère aux cas de jurisprudence rappelés ci-dessus, on ne peut manquer de constater qu'ils sont loin de justifier cette formule exigeante.

Le plus souvent, l'acquiescement des États étrangers est simplement déduit de l'absence de réactions. Dans certains cas, leur attitude n'est même pas mentionnée.

567. Si nous nous tournons vers les projets adoptés par les groupements scientifiques, nous ne pouvons manquer d'être frappés par le silence qu'ils observent généralement à ce sujet. Seul le projet de l'International Law Association de 1926 exige que l'usage soit « generally recognized by nations », sans que la portée de cette expression et particulièrement du mot « generally » ait été précisée.

L'American Institute of International Law (Projet n° 10, Domaine national) ne parle que d'un « continued and well-established usage ».

Le projet du Harvard Research emploie simplement le terme « usages établis ».

Celui que l'Institut de droit international avait voté en 1894 exigeait un « usage continu et séculaire ». Dans son projet de 1928, l'institut s'est servi d'une autre formule : il y est question d'un « usage international ». Qu'est-ce exactement qu'un usage « international » ? Le texte ne le dit pas ; mais les débats qui ont précédé son adoption permettent d'affirmer que l'existence de certaines contestations ne suffit pas pour lui enlever ce caractère, car, ainsi qu'on l'a déjà signalé, un amendement proposant d'ajouter à la formule l'adjectif « incontesté » n'a pas été retenu (*supra*, par. 548).

568. Quant aux travaux de la Conférence de codification de 1930, ils ne sont pas moins instructifs.

Le Japon avait proposé d'exiger que l'usage fût « consacré par le temps et universellement reconnu » (*Actes, Séances des Commissions*, III, p. 197). Mais cette suggestion n'a guère eu d'échos.

La Base de discussion n° 8, établie par le Comité préparatoire, visait l'« usage » sans autre précision.

L'amendement américain s'appliquait aux eaux « qui ont été sous la juridiction de l'État riverain ».

L'amendement britannique demandait simplement que ce dernier fût « en mesure de prouver qu'en vertu de l'usage, par voie de prescription ou de toute autre manière, les eaux de la baie font partie de ses eaux territoriales » ; et il est remarquable qu'en défendant cet amendement, sir Maurice Gwyer n'ait fait aucune allusion à la reconnaissance ou à l'acceptation de cet usage par les autres États (*supra*, par. 549).

569. « Il est particulièrement délicat », écrit M. Gidel, « de déterminer par des formules générales à quelles conditions doit répondre l'« usage » établi ; il paraît impossible d'exiger ni que la reconnaissance de cet usage soit rigoureusement « universelle » ni qu'elle soit expresse. Une seule contestation émanant d'un seul État ne saurait infirmer un usage ; les contestations ne peuvent d'autre part être placées toutes sur le même plan, sans distinction de leur nature, de la situation géographique ou autre de l'État dont elles émanent. Du fait qu'une baie déterminée a été reconnue comme propre à l'État riverain qui la réclame comme « historique », il ne résulte pas *a contrario* que d'autres baies appartenant au même État ne puissent bénéficier du même statut en l'absence de manifestations spéciales de la part des autres États quant à l'usage les concernant. Il appartient à ceux qui, dans chaque cas particulier, auraient à se prononcer sur le caractère « historique » ou non de tels ou tels espaces maritimes d'apprécier les circonstances spéciales de chaque espèce, en conservant présente à l'esprit la judicieuse considération de la sentence du 23 octobre 1909 dans l'arbitrage des Grisebaaer : « dans le droit des gens c'est un principe bien établi qu'il faut s'abstenir autant que possible de modifier l'état des

choses existant de fait et depuis longtemps. » (III, pp. 634-635.) (La sentence rendue le 23 octobre 1909 par la Cour permanente d'Arbitrage dans le différend entre la Norvège et la Suède relatif au Grisebaer ou Grisbardana est reproduite dans Scott, *Les Travaux de la Cour permanente d'Arbitrage de La Haye*. Le passage cité par M. Gidel y figure à la page 135.)

570. Confirmant la sage recommandation ainsi formulée par la Cour permanente d'Arbitrage et à laquelle M. Gidel donne, on le voit, son entière approbation, M. H. Lauterpacht exprimait, en 1937, l'opinion suivante dans son Cours sur *Les Règles générales du Droit de la Paix* à l'Académie de droit international de La Haye :

« Dans les relations internationales, où les exigences de la stabilité sociale et de la paix sont d'une urgence plus grande (que dans les relations privées), il y a des motifs particuliers pour subordonner parfois la rigueur de la preuve, en matière de bonne foi, aux considérations qui résultent du principe : *quieta non movere*. » (*Recueil des Cours*, 1937, IV, p. 333.)

Ces paroles du distingué professeur de droit international de l'université de Cambridge visent spécialement l'administration de la preuve en matière de bonne foi. Mais leur portée est plus générale, et elles méritent d'être méditées quand il s'agit de se prononcer sur la question soulevée au paragraphe 145 du Mémoire britannique.

S'il est un cas auquel la théorie des eaux historiques s'applique parfaitement, c'est bien celui du domaine maritime norvégien, tel que le délimite le décret du 12 juillet 1935

571. S'il est un cas auquel la théorie des eaux historiques s'applique parfaitement, c'est bien celui du domaine maritime norvégien, tel que le délimite le décret du 12 juillet 1935. Tout concourt à le démontrer.

La description géographique de la côte et des eaux qui la baignent a été faite dans la première partie du Contre-Mémoire (par. 12 à 14, avec l'annexe 3 : *The Principal Facts*). Il serait difficile de trouver dans le monde entier une région où l'interpénétration de la mer et de la terre fût plus étroite et plus inextricable. Le dessin tourmenté de la bordure continentale et du « skjærgård », la multitude des îles, des îlots, des récifs qui parsèment la mer adjacente, donnent à cet ensemble une unité qu'on ne pourrait juridiquement briser qu'en fermant les yeux à la réalité.

Le système traditionnel de la Norvège, et spécialement la méthode qu'elle applique pour tracer les lignes de base de sa mer territoriale, ne constituent aucunement une invention arbitraire des hommes, mais une conséquence naturelle de cet état de choses.

La géographie fait de ces eaux l'accessoire de la terre, les rattache au domaine de la Norvège, les soumet logiquement à la souveraineté du pays.

572. Comme il a été établi dans la première partie du Contre-Mémoire (par. 21 et ss.), la vie économique des populations côtières en dépend. Les lieux de pêche dont elles tirent traditionnellement leur subsistance se trouvent dans les limites de ce domaine. Le restreindre, en permettant aux chalutiers étrangers de s'y livrer à leurs entreprises — dont les conséquences ruineuses ont été exposées —, aboutirait à priver les ressortissants norvégiens de leurs moyens d'existence, et comme la nature ne leur en a point donné d'autres, ce serait les condamner à la misère, ce serait provoquer le dépeuplement de la région.

Peut-on imaginer un cas d'espèce où la territorialité des eaux maritimes soit plus indispensable à la sauvegarde des intérêts vitaux de l'État riverain ?

573. Si la géographie, les exigences de la sécurité nationale et les conditions de la vie économique du pays se rencontrent pour justifier le système norvégien, l'histoire lui apporte également tout son appui.

On peut même dire : l'histoire et la préhistoire, puisque l'occupation effective des régions litigieuses remonte aux temps les plus reculés (*supra*, par. 26).

Le Gouvernement norvégien a exposé d'une manière précise et détaillée le développement des règles juridiques qui ont été appliquées à ces régions depuis que des documents datant du moyen âge en ont gardé le souvenir (*supra*, par. 29 à 44 et par. 45 à 91).

Il en ressort clairement que, sans interruption, les eaux litigieuses ont été placées sous l'autorité exclusive de la Norvège, et que l'exploitation des fonds de pêche qui s'y trouvent a été réservée aux populations côtières, soit sous la forme de propriété privée, soit sous celle de propriété collective, soit en vertu des interdictions de droit public prononcées par les pouvoirs compétents à l'égard des pêcheurs étrangers.

Il en résulte également que le domaine maritime de la Norvège délimité par le décret du 12 juillet 1935, loin de comporter une extension de droits qui lui appartenaient jadis, ne couvre qu'une partie de son ancien domaine. Non seulement la Norvège n'a pas empiété, en traçant les lignes de base de 1935, sur des eaux qui auraient relevé jusque-là de la haute mer, mais elle est restée bien en deçà des limites du territoire maritime qui lui avait déjà appartenu.

Le tracé de 1935 marque, par rapport à cet ancien domaine, un abandon au profit de la haute mer. Il serait, d'autre part, impossible d'établir que la Norvège aurait consenti, à un moment quelconque, à de plus larges renonciations.

574. Quant à l'attitude des États étrangers, elle a été également exposée avec précision dans la première partie du Contre-Mémoire et les principaux faits qui la caractérisent ont été rappelés aux paragraphes 533 et 534 ci-dessus.

Avant l'apparition des chalutiers britanniques dans les eaux du Finnmark et les incidents qui s'ensuivirent, aucune protestation ni réserve quelconque n'avait été formulée contre le système norvégien par la Grande-Bretagne. Bien plus, cette dernière avait fait état de la pratique norvégienne à l'appui de ses prétentions dans le différend des Pêcheries de l'Atlantique Nord (1910).

Les autres Puissances, ou bien s'étaient abstenues de toute critique, ou bien avaient donné leur acquiescement, après discussion.

Le système norvégien, tel qu'une longue tradition l'a consacré, peut donc se prévaloir de l'attitude prise à son égard par la communauté internationale.

Cette constatation n'est aucunement ébranlée par l'attitude du Royaume-Uni dans la controverse actuelle. Quand il s'agit de se demander si un usage se heurte à des oppositions extérieures, il faut évidemment considérer la situation avant le moment où a surgi le dissentiment qui fait l'objet du procès. S'il en était autrement, aucun tribunal ne pourrait jamais admettre que l'usage mis en question s'est consolidé sans opposition, puisque pareille affirmation serait contredite par le litige même dont il est saisi.

Les prétentions émises par le Royaume-Uni au sujet des limites de la mer territoriale norvégienne depuis les incidents qui marquent le point de départ du différend porté devant la Cour, n'entrent donc pas en ligne de compte.

De même, on ne peut tenir pour probante la protestation verbale du Gouvernement allemand contre le décret de 1935, — protestation qui n'a eu aucune suite et à laquelle l'attitude ultérieure de ce Gouvernement a enlevé toute signification.

575. Les observations qui précèdent permettent de conclure que le système traditionnel de la Norvège se trouve pleinement justifié, quel que soit le point de vue auquel on se place pour l'apprécier. Les conditions géographiques, les intérêts vitaux de l'État, l'exercice ininterrompu de sa souveraineté, remontant à un passé si lointain qu'il est impossible d'en fixer l'origine, l'attitude enfin de la communauté internationale : tous les éléments dont la pratique internationale tient compte dans des cas analogues, se trouvent ici réunis en un solide faisceau.

Le Gouvernement britannique s'est abstenu, jusqu'ici, comme on l'a relevé au paragraphe 244 du présent Contre-Mémoire, d'indiquer d'une manière concrète les lignes de base qui, d'après lui, devraient être tracées dans la zone litigieuse pour respecter les exigences du droit international. Il le fera, a-t-il annoncé, « at a later stage of the case » (Mémoire britannique, par. 3). Lorsque le Gouvernement norvégien sera en possession de ces informations essentielles, il se réserve d'y répondre et de fournir toutes explications utiles au sujet des lignes de base qui ont été adoptées par le décret royal du 12 juillet 1935.

Résumé et conclusions du chapitre III

576. Il a été démontré dans ce chapitre :

- 1) que la diversité des situations auxquelles doivent s'appliquer les principes juridiques concernant l'étendue du domaine maritime de l'État exige que ces principes offrent une grande souplesse et qu'il en est ainsi particulièrement lorsqu'il s'agit des zones de pêche (par. 513 à 524) ;
- 2) que le cas de la Norvège offre un caractère nettement exceptionnel qui, de l'aveu général, justifierait l'application de règles exceptionnelles, si les principes en vigueur n'avaient pas assez de souplesse pour s'adapter à ses particularités (par. 525 à 528) ;
- 3) que le système juridique de la Norvège a fait preuve, à travers le temps, d'une parfaite unité et que le décret litigieux n'en est que l'application à une région déterminée (par. 529 et 531) ;
- 4) que ce système est connu de longue date (par. 532) ;
- 5) qu'il peut se prévaloir d'un large acquiescement international (par. 533 à 535) ;
- 6) que la Norvège n'a pris aucun engagement ni fait aucune reconnaissance de droit préjudiciable à sa cause, au cours des préliminaires du présent litige (par. 536) ;
- 7) que la Norvège n'a pas besoin de faire appel à la théorie des eaux historiques pour justifier son système, mais est en droit de l'invoquer (par. 537 à 539) ;
- 8) que la portée exacte de cette théorie reste à certains égards imprécise (par. 540) ;
- 9) que si on l'examine à la lumière de la pratique (par. 541 à 547), de la doctrine (par. 548) et des travaux de la Conférence de codification de 1930 (par. 549 à 551), on peut aboutir à certaines conclusions ;
- 10) que la notion d'un usage continu en fait nécessairement partie (par. 552), mais que l'action du temps peut y apparaître seule ou concurremment avec d'autres facteurs — ce qui est, en fait, le cas le plus fréquent (par. 553) et celui qui se vérifie dans le présent litige (par. 554) ;
- 11) que la théorie des eaux historiques ne s'applique pas seulement aux baies, mais a une portée générale (par. 555 à 560) ;
- 12) que les exigences formulées dans le Mémoire britannique au sujet de l'administration de la preuve des titres historiques ne sont pas fondées (par. 561 à 570) ;
- 13) que le cas de la Norvège remplit toutes les conditions voulues pour répondre aux exigences de la théorie des eaux historiques (par. 571 à 575).

Dans un article intitulé *The Continental Shelf and the Marginal Sea*, le Dr Joseph Walter Bingman, un des principaux spécialistes américains, qui s'est livré à une étude approfondie du droit international régissant la mer territoriale, fait allusion au cas de la Norvège et à la controverse qui l'oppose aux prétentions du Royaume-Uni.

Son opinion vaut la peine d'être citée :

« The English, backed by their prestige and naval power, developed the doctrine in support of claims to fish off coasts of other States opposing their claims—especially Russia, Iceland, and Norway. This policy persisted against the arguments of English, Scotch and continental experts in favor of conservation because of the strong political pressure of the Grimsby trawlers. Norway continually refused to yield to England's constant diplomatic pressure (to which our traditional practice contributed argumentative support) and was still rallying against this pressure when World War II postponed conclusion of the controversy.... Indeed no lover of justice can study the history of coastal fisheries and the economics of their use without reaching a conviction that the cases of the coastal States—especially such small coastal States as Norway and Portugal—have conclusive arguments of justice in their favor and that the Anglo-American doctrine which favored aggressive destructive invasions by large foreign commercial organizations, was against that justice to small States as well as large which should be a reality and not merely an academic theory of international law. Furthermore a thorough historical study should convince anyone that European experts are right in advocating coastal State control as the most practical step towards conservation of these valuable food resources of the world, hitherto threatened with destruction through piratical competitive over-fishing. » (*American Journal of International Law*, January 1946, pp. 176-177.)

* * *

Le Gouvernement norvégien se réserve de compléter, dans sa Duplique, l'argumentation du présent Contre-Mémoire et de produire à l'appui de sa thèse de nouvelles précisions ainsi que de nouveaux documents et éléments d'information.

Dès à présent, toutefois, il croit avoir suffisamment établi d'une part, que les règles invoquées par le Gouvernement du Royaume-Uni n'existent pas en tant que règles générales liant la Norvège et, d'autre part, que le système norvégien — dont le décret du 12 juillet 1935 n'est qu'une application — se justifie en droit international, quel que soit le point de vue sous lequel on le considère, pour conclure qu'il plaise à la Cour de déclarer non fondées les prétentions du Gouvernement britannique et, en conséquence, de débouter ce dernier de son action.

PARTIE III

SUR LA DEMANDE EN DOMMAGES-INTÉRÊTS
PRÉSENTÉE PAR LE GOUVERNEMENT BRITANNIQUE

577. Au paragraphe 156 de son Mémoire, le Gouvernement du Royaume-Uni a présenté une demande en dommages-intérêts pour les captures de chalutiers britanniques opérées par les autorités norvégiennes en dehors de la limite que la Cour viendrait à considérer comme étant fondée en droit international.

Ces prétentions comportent une demande d'indemnisation pour les amendes infligées par les tribunaux norvégiens et pour tous autres frais et pertes — y compris l'interruption de leur activité — supportés par les chalutiers britanniques, leurs armateurs et capitaines, en suite de l'appréhension et de la retenue des bateaux dans les eaux et ports de Norvège, et des poursuites judiciaires et recours subséquents. Enfin, les prétentions du Gouvernement britannique ne sont pas limitées aux captures déjà faites, elles englobent également celles qui viendraient à se faire, jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour.

Le Gouvernement norvégien pense avoir démontré qu'une telle demande est sans fondement, les interventions des autorités norvégiennes ayant toujours eu lieu à l'intérieur de la zone territoriale où, conformément à la législation du pays, sa souveraineté peut s'exercer librement, sans enfreindre pour autant les règles du droit international.

Le Gouvernement britannique a fait savoir aussi qu'il présentera ultérieurement, à la date où la Cour le jugera opportun, le détail des indemnités demandées.

Le Gouvernement norvégien se rencontre avec le Gouvernement du Royaume-Uni pour penser qu'il serait prématuré, au stade actuel du procès, de se livrer à un examen plus approfondi des prétentions britanniques en ce domaine. De son côté, il se réserve toute latitude pour présenter lui-même à la Cour, en temps voulu, une demande en dommages-intérêts pour le tort causé par le refus britannique de reconnaître la souveraineté de la Norvège sur son territoire maritime — refus qui a amené les chalutiers britanniques à poursuivre leur activité à l'intérieur de la zone de pêche norvégienne.

Le 31 juillet 1950.

(Signé) SVEN ARNTZEN,
Agent du Gouvernement
norvégien.