Second United Nations Conference on the Law of the Sea

Geneva, Switzerland
17 March – 26 April 1960

19th meeting

Extract from the *Official Records of the Second United Nations Conference on the Law of the Sea (Committee of the Whole – Verbatim Records of the General Debate)*

Copyright © United Nations
2009

Nineteenth Meeting

Thursday, 7 April 1960, at 10.40 a.m.

M. BOUZIRI (Tunisie) : Ma délégation souhaite, à cette phase de notre tâche commune, apporter une contribution plus effective, plus précise à la recherche des solutions que nécessitent d'une manière urgente les problèmes délicats posés par les limites de la mer territoriale et de la zone contiguë de pêche.

Après avoir repris très scrupuleusement l'étude de tous les documents et éléments se rapportant utilement à ces problèmes, après avoir écouté très attentivement les éminents orateurs qui se sont succédé à cette tribune, la délégation tunisienne a constaté que l'opinion que s'était formée son gouvernement sur ces questions s'est trouvée parfaite, et confirmée en tous points.

Afin d'économiser le temps précieux de cette Commission, ma délégation a estimé préférable d'éviter les exégèses de textes et les recherches d'intentions qui, du reste, ont été faites et qui, de l'avis de ma délégation, ont eu quelquefois pour résultat d'ajouter à la confusion d'un problème déjà complexe et de faire dire au droit des choses contradictoires.

La délégation tunisienne se limitera donc, pour l'instant, à rappeler un certain nombre de conclusions dont la justesse rigoureuse a été amplement démontrée dans le passé.

Il apparaît évident que, tant en ce qui concerne la mer territoriale, la largeur des eaux territoriales, que pour ce qui est des limites des zones de pêche, la pratique internationale n'a jamais été uniforme.

Il n'est pas moins évident que chaque pays a été et reste libre de fixer les limites de ces eaux, selon ses propres conditions géographiques, économiques, politiques et autres, et dans le respect de la liberté de la haute mer.

Toutefois, la pratique des Etats, mises à part certaines exceptions, enseigne que la largeur des douze milles pour la mer territoriale a constitué, en règle générale, une limite maximum. Ce dernier aspect peut d'ailleurs aider à dégager pour l'avenir une règle de droit international, applicable universellement.

C'est en tenant compte, d'une part, de ces principes généraux, d'autre part d'impératifs dictés par le devoir de chaque Etat d'assurer sa sécurité, que le Gouvernement tunisien a estimé que la largeur de douze milles pour la mer territoriale pouvait être adoptée.

De l'avis de ma délégation, cette limite doit contribuer à apporter principalement aux pays désarmés ou insuffisamment armés une sécurité nécessaire à leur épanouissement. Elle les mettra ainsi à l'abri de tout ce qui est susceptible de troubler leur sérénité et leur paix.

Ma délégation a constaté avec satisfaction que cette opinion était partagée par de nombreuses délégations.

De surcroît, la double appartenance de la Tunisie au Maghreb et à l'Afrique, terres déchirées et douloureuses, donne à mon pays de sérieuses préoccupations et de graves inquiétudes.

Ma délégation ne croit pas, comme il a été souvent avancé, que la liberté de la haute mer, de la navigation, de la circulation aérienne, s'en trouverait diminuée puisque le passage inoffensif des navires de commerce est universellement reconnu et la liberté de la navigation aérienne largement garantie.

De l'opinion de ma délégation, la liberté de la haute mer doit, sous peine de conduire à l'anarchie et à l'oppression, trouver sa limite dans la liberté et le devoir d'un Etat riverain d'assurer sa défense et sa sécurité.

Il est un dernier argument que l'on invoque dans le but d'empêcher l'extension des eaux territoriales à douze milles, et selon lequel l'Etat riverain s'obligerait à des dépenses trop lourdes souvent d'une manière inutile.

Ma délégation pense qu'il y a là une question qui concerne l'Etat riverain. Lui seul est capable d'apprécier le rapport qui s'établit entre les obligations qui découlent de la largeur de sa mer territoriale et celles qui sont créées par ses impératifs de sécurité. L'Etat riverain doit donc être seul juge de cette question.

Pour ce qui est de la revendication d'une zone contiguë où l'Etat riverain exercerait des droits exclusifs de pêche, le Gouvernement tunisien pense qu'elle est aussi légitime que la revendication relative à une mer territoriale.

La délégation tunisienne a été surprise d'entendre nier jusqu'à l'existence de cette zone tant dans le passé que pour l'avenir.

Ma délégation pense qu'une position aussi extrême et aussi éloignée de la réalité ne peut avoir pour but et pour effet que de rendre plus difficile la solution des problèmes qui sont posés à cette Assemblée.

Pour en revenir à la limite de la zone contiguë, le Gouvernement tunisien estime qu'en règle générale la largeur de cette zone devrait être de douze milles.

Ma délégation précise pour mémoire que cette limite ne saurait évidemment causer de préjudice aux multiples droits et devoirs que, dans certains cas, un Etat riverain tient notamment de l'histoire, sur des zones s'étendant au-delà de la largeur des douze milles.

C'est ainsi, par exemple, que mon gouvernement n'entend nullement renoncer à ses droits ni renier ses devoirs quant aux "eaux historiques" du golfe de Gabès, telles qu'elles ont été délimitées par la législation tunisienne.

Donc, d'une manière générale, ma délégation considère qu'une largeur de douze milles pour la zone où l'Etat riverain exercera des droits exclusifs de pêche est une largeur non exagérée et que de nombreuses raisons plaident en sa faveur.

La nécessité d'assurer la conservation et l'utilisation rationnelle des ressources de la mer au profit de leurs populations s'impose à tous les Etats riverains. Cette nécessité s'impose d'une manière particulièrement impérieuse aux pays jeunes et sous-développés car elle leur est dictée par le besoin urgent de nourrir leurs populations, d'élever un niveau de vie extrêmement bas.

Il ne serait pas sage, selon la délégation tunisienne, de méconnaître les aspirations profondes et les besoins vitaux des pays jeunes et sous-développés dont la plupart ont été privés longtemps de leur indépendance et de leurs ressources au profit de pays tiers.

Il ne serait pas équitable de chercher à leur disputer les produits de la mer qui leur reviennent naturellement par suite de leur position géographique et qu'un sort injuste les a empêchés de défendre et d'exploiter.

La délégation tunisienne ne croit pas que le fait, pour des étrangers, d'avoir pêché dans les eaux proches de l'Etat riverain transforme cette situation souvent abusive en "droits historiques", ni que cette situation de fait soit aussi légitime que les droits dont l'Etat riverain et ses ressortissants peuvent se prévaloir.

Ma délégation reconnaît volontiers que des problèmes délicats pourraient se poser aux Etats dont les ressortissants vont se trouver contraints d'abandonner les contestables pratiques qui les conduisaient à pêcher dans les eaux baignant les terres d'autrui. Mais elle estime qu'il n'y a pas lieu d'exagérer les conséquences de cette situation nouvelle : d'une part, les richesses recelées par la mer sont immenses; d'autre part, la majorité des Etats qui seront touchés par l'extension de la zone de pêche ont des structures économiques qui leur permettent de pallier rapidement les inconvénients qu'entraîneraient éventuellement les extensions dont il s'agit.

A l'occasion de reconversions infiniment plus amples et plus profondes que les modestes rajustements qu'il est actuellement demandé d'opérer, on a pu constater que nombre des Etats intéressés ont réussi non seulement à éviter tout dommage, mais encore à y gagner plus de prospérité.

Enfin, ma délégation n'est pas convaincue que l'élargissement de la zone de pêche au profit de l'Etat riverain entraînerait une diminution considérable du poisson dans le monde.

La délégation tunisienne est même persuadée que le contraire pourrait se produire. Les Etats ayant des eaux poissonneuses et peu de moyens pour les exploiter n'hésiteraient pas, si leur bon droit était enfin reconnu et respecté, à faire appel à des Etats techniquement et économiquement plus développés pour les aider à puiser, d'une manière rationnelle et profitable à tous, dans les ressources de la mer.

Guidée par les principes que je viens d'avoir l'honneur de vous exposer brièvement, ma délégation aura le regret de ne pas appuyer le projet de résolution des Etats-Unis d'Amérique 1/ ni celui du Canada 2/.

Ces deux propositions ne donnent, en effet, à mon pays aucun des apaisements que mon gouvernement souhaitait y trouver quant à la largeur de la mer territoriale.

Au surplus, le projet de résolution des Etats-Unis d'Amérique sur les zones de pêche comporte des atteintes si graves aux intérêts de l'Etat riverain et des restrictions si considérables à ses droits que ma délégation devra s'y opposer.

Par contre, la délégation tunisienne a trouvé dans le projet de résolution 3/ de plusieurs pays d'Asie et d'Afrique des motifs de satisfaction et d'espoir.

A la vérité, ma délégation aurait souhaité une élasticité moins grande que celle qui caractérise ce projet de résolution et aurait accueilli avec plus de faveur un projet tendant à fixer une largeur uniforme pour la mer territoriale. Mais ma délégation comprend que le moment n'est pas encore venu pour atteindre une rigidité dont le droit s'accommode généralement mieux.

Cependant, si la délégation tunisienne a tenu à s'associer à ce projet de résolution, c'est qu'elle le considère comme un compromis raisonnable et susceptible de recueillir une adhésion générale.

Car la délégation tunisienne croit que si un accord n'était pas trouvé, ni le droit, ni les relations entre les Etats n'en bénéficieraient. Elle craint même que, l'espoir d'aboutir s'évanouissant avec cette Conférence, la violence ne se répande à travers les mers, au grand détriment des peuples pacifiques et désarmés qui en seront les premières victimes.

Toutefois ma délégation ne pense pas qu'il faille aboutir à une décision à tout prix.

La Tunisie et de nombreuses autres nations, après une longue période de sacrifices injustement imposés, acceptent aujourd'hui d'en faire d'autres afin de redresser leurs économies et de pourvoir à leurs besoins essentiels. Mais elles ne sont pas prêtes à s'imposer de nouveaux sacrifices qui aboutiraient, en fin de compte, à les priver de ce dont elles ont le plus besoin et de ce à quoi elles ont le plus droit.

1/ Documents officiels de la Deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, annexes, document A/CONF.19/C.1/L.3.

2/ Ibid., document A/CONF.19/C.1/L.4.

3/ Ibid., document A/CONF.19/C.1/L.6.

C'est le mcment et le lieu de dire aux représentants des pays qui ont manifesté à plusieurs reprises leurs inquiétudes sur l'aggravation de la misère dans le monde et leur désir de collaborer honnêtement à la mise en valeur des pays sous-développés qu'une belle occasion s'offre à eux de concrétiser des intentions hautement louables.

La Tunisie a toujours appelé cette coopération, à condition naturellement qu'elle soit fondée sur la liberté et l'égalité et qu'elle respecte la dignité des pays sous-développés.

Dans le cas qui nous occupe, ma délégation pense que le premier pas dans le sens de la collaboration est de ne pas essayer de priver les pays jeunes et sous-développés des garanties nécessaires à leur sécurité et des ressources indispensables à leur subsistance.

Ma délégation pense qu'une grande partie de l'humanité, devenue récemment libre, a suffisamment de raisons d'angoisse et de méfiance - et il n'est que de voir les heurts violents qui existent à l'heure actuelle dans certaines parties du monde pour en être convaincu - sans qu'il soit besoin d'en ajouter d'autres par des raisons injustes, se situant hors de notre temps.

Mr. EL BAKRI (Sudan): First of all, I would like to associate my congratulations with those expressed by the representatives who have preceded me to Ambassador Correa, our Chairman, to Professor Sörensen, our Vice-Chairman, and Professor Glaser, the Rapporteur. Moreover, I should not let this occasion pass without adding my personal appreciation of the way in which the work of this Committee is directed and I feel certain that with this able guidance our work will be crowned with success.

Although the Sudan was not able to be represented at the first United Nations Conference on the Law of the Sea, we followed very closely the work of that Conference. In effect, it gives me particular pride to participate on behalf of the Government of the Sudan in this great effort of finding a solution to codify what has previously remained a confusion of fragmentary, empirically enacted but often conflicting legislative measures.

Ever since its independence the Sudan has been trying to add its modest contribution not only to the international effort of maintaining world peace through the observance of international conventions and treaties, but also by accepting the responsibilities of such conventions and treaties entered into by the administrating Power before its independence.

I do not wish to take more of the precious time of the Committee by repeating the valuable arguments very eloquently and profoundly presented by the representatives who have taken the floor before me. Nevertheless, in so far as my country may make any further contribution to the views hitherto expressed, I should like to make one or two observations.

Many of our colleagues have stressed the fact that ours is not the "second" international Conference on the Law of the Sea, but rather the third, since the first was that of The Hague.

It seems to me, however, that they have overlooked one of the more important developments that have taken place in the interim period between our Conference and that of The Hague.

During the period of thirty years a great number of nations have gained independence and assumed their rightful place in the international setting within which we are gathered together to take a decision on such an important but controversial issue.

During these thirty years the number of nations in the international community have not only doubled, but their very concept, outlook and approach to present day problems have taken a completely different form. It is therefore essential that in considering this problem of the breadth of the territorial sea which is now before us, we should take full account of these changes in institutions and conceptions which were not even dreamt of thirty years ago.

Whatever decision we might ultimately take should be based upon the understanding of the spirit of political social progress prevailing in our age. How can we, without understanding the spirit of our age, legislate for it?

Much as I dislike to repeat myself, I feel that this particular point has to be further stressed or, rather, still further clarified.

That change which took place during the last few years may best be illustrated, on the one hand, by the socio-economic development which closed the gap between different ideological camps - those of the East and West - thus creating a basic ground for peaceful coexistence; and, on the other hand, a division based on the fundamental discrepancy between the economically developed countries, situated mainly in the northern part of the globe, and the developing - or what are commonly known as under-developed - countries in the southern part, which is still endangering peace.

Our main task then, as peace-loving countries, is to try and close this gap between North and South.

As a representative of one of those so-called under-developed countries, naturally I should only support those who are in favour of a twelve-mile limit of territorial sea. Our reason in supporting the twelve-mile limit is by no means that of a superstitious person who would choose the number twelve rather than thirteen, which we would have supported if it had ever been advocated.

This, however, is - to come back once again to my main argument which underlines the fact that the economically developing countries need for the purpose of their economic development to widen their potential natural resources, on the one hand, and on the other, to have a margin of security which gives them a feeling of natural peaceful surrounding - an essential factor in any form of development, economic or otherwise. This feeling of peaceful surrounding also gives us a great psychological satisfaction which is again another essential element of progress for our people.

An argument put forward by a number of representatives is that in this transcontinental missile age of ours a twelve-mile jurisdiction over the territorial sea would not prevent aggression. This is by no means a completely valid argument since the incidents which have occurred in the very recent years and which are still occurring, have given us the best example of its invalidation. We might, however, at any time be tested by but never really fought against by any such expensive weapons.

Of course, the objection that it would be easy for us to claim an extension of our territorial sea, which would be less easy to patrol, supervise, defend and render services, may continually be raised, but once again I beg to submit that this could hardly be considered to be compatible with the spirit of co-operation and understanding which we all no doubt advocate. Are we to be deprived of access to a natural right simply because we are weak? Surely our weakness should in itself constitute an additional argument in favour of extending our territorial sea.

We strongly support the twelve-mile limit, mindful of the difficulties involved in its application and the inherent obstacles in its implementation. Nevertheless, we should not subordinate the natural progress of mankind to temporary technical difficulties which may very easily be overcome through modern technology and international co-operation.

A very important objection voiced by a number of representatives has been in relation to the practice - and I repeat, the practice - of fishing in the territorial seas of other countries. These practices, in my opinion, should not be recognized as rights. Nevertheless, we might support a solution which would provide for a transitional period of liquidation. Such a solution should not necessarily be embodied in an international instrument. We are of the opinion that such an international instrument should only contain the principles, whereas matters of detail - such as the transitional liquidation period - may be left for bilateral or even multilateral agreements.

I feel positive that through a spirit of co-operation and understanding we can always arrive at such solutions and solve any further problems which might confront us in future.

I can assure all the members present today that it is the policy of my Government to extend a cordial welcome to any friendly national or private enterprise wishing to establish a large-scale fishing industry on the Sudanese coast of the Red Sea, since we are certain that any such initiative, so long as it is compatible with our own municipal law and local interests, could only contribute to the prosperity of the Sudan and the world at large.

To conclude I would like, if I may be allowed, to emphasize one particular point which might be summarized in the following.

Those of us who think that a twelve-mile limit of territorial sea is too wide should not really have any fears since the section of the Territorial Sea Convention 1958 4/ concerning innocent passage provides a safeguard for those who wish their vessels to pass through the territorial sea of another State. It might, however, be thought or even advocated that some States may use, or rather misuse, the prerogative of innocent passage. But, once again, how could this be possible when we are all trying to co-operate for the achievement of world peace and harmonious coexistence. It is perfectly true that we - and when I say we I mean my own country and those other developing countries like mine - might be considered to be less interested in the freedom of navigation in that part of the high sea which we consider as part of our territorial sea. Of course, our naval powers are only a drop in the ocean compared to those of the big maritime Powers, but I beg to submit that we attach equal importance to this matter and, to remove their fears, we can only give the big maritime Powers our sincere assurance that we will do all that we can to maintain a most important rule of international law contained in the section of the Territorial Sea Convention 1958 concerning innocent passage. This, in my opinion, is the best guarantee that small developing nations, such as the one I am representing, could offer to the big and developed countries which are afraid of us.

4/ Official Records of the United Nations Conference on the Law of the Sea, vol. II, annexes, document A/CONF.13/L.52.

M. RADCUILSKY (Bulgarie) (traduit du russe) : Au moment où la délégation bulgare est intervenue pour la première fois dans la discussion, les propositions des Etats-Unis 5/ et du Canada 6/ n'avaient pas encore été présentées; nous aimerions donc, sans nous répéter, exposer notre point de vue sur certains aspects de ces propositions.

La proposition du Canada, comme celle des Etats-Unis, se fonde sur le principe que tout Etat a le droit de fixer la largeur de sa mer territoriale jusqu'à six milles marins.

Dans notre première intervention, nous avons déjà fait observer que les propositions tendant à fixer la largeur de la mer territoriale à six milles s'inspirent essentiellement de considérations militaires et non économiques.

Nous avons également indiqué qu'une mer territoriale large de six milles est insuffisante pour la défense de nos côtes. De plus, cette limite donnerait certains avantages aux Etats qui possèdent une marine de guerre puissante.

De nombreuses délégations ont abondé dans ce sens. C'est essentiellement pour ces raisons que notre délégation ne peut accepter ni la proposition des Etats-Unis ni celle du Canada.

Mais aujourd'hui nous voudrions traiter de certaines autres questions liées à la proposition des Etats-Unis et, pour commencer, des droits dits historiques.

Aux termes de l'article 2 de la proposition des Etats-Unis, l'Etat riverain possède des droits de pêche exclusifs dans une zone dite "extérieure" qui s'étend de la limite extérieure de sa mer territoriale, large de six milles, jusqu'à une distance maximum de douze milles, calculée à partir de la ligne de base servant à mesurer la largeur de la mer territoriale. Cependant ces "droits exclusifs" de l'Etat riverain sont pratiquement réduits à néant par toute une série de réserves. C'est ce qui ressort de l'analyse suivante.

L'article 3 définit ces "droits historiques" et en précise les conséquences juridiques. Aux termes de cet article, tout Etat dont les navires ont habituellement pratiqué la pêche dans la zone extérieure d'un autre Etat, au cours de la période de cinq années immédiatement antérieure au 1er janvier 1958 ("période de base") pourra, dans les limites de six milles extérieurs de cette zone, continuer à pêcher les mêmes espèces que pendant la période de base, jusqu'à concurrence d'une quantité qui n'excédera pas, au cours d'une année quelconque, la prise moyenne annuelle réalisée pendant ladite période dans la zone extérieure.

5/ Documents officiels de la Deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, annexes, document A/CONF.19/C.1/L.3.

6/ Ibid., document A/CONF.19/C.1/L.4.

Ainsi on proclame, d'une part, le "droit de pêche exclusif" de l'Etat riverain dans la zone extérieure et, d'autre part, le "droit historique" de tout Etat étranger à pêcher dans cette même zone. Quel rapport existe-t-il entre ces deux droits? Lequel prime l'autre? Comment, d'après la proposition des Etats-Unis, les droits dits "historiques" se définissent-ils sur le plan social, économique et juridique? Arrêtons-nous à ces questions.

Je commencerai par faire remarquer que, de l'avis de la délégation bulgare, il serait inexact de parler de "droits historiques" dans la "zone extérieure", car cette notion n'existe pas. Nous conviendrons cependant d'employer ce terme.

Nous emploierons dans notre raisonnement les expressions "droits historiques" et "zone extérieure" dans l'acception que leur donnent leurs auteurs.

Quel est donc le contenu social et économique des "droits historiques"? La proclamation de ces droits a surtout pour but de maintenir et de perpétuer les privilèges réels dont jouissent les pays qui possèdent de grandes flottes de pêche et qui opèrent loin de leurs côtes au détriment des droits de la population côtière d'autres Etats.

Notons qu'il s'agit d'instituer non seulement des droits de pêche dans cette "zone extérieure" mais une autorité effective sur de vastes secteurs de mer particulièrement riches en poisson. A ce propos voici ce que M. Drew, chef de la délégation canadienne, a déclaré à la première Conférence sur le droit de la mer le 17 avril 1958 :

> "Le sens véritable de la réserve des Etats-Unis est que tout Etat qui, pendant une période de cinq ans, a envoyé régulièrement quelques bateaux de pêche en des points situés à moins de douze milles de la côte d'un autre Etat pourra continuer à exploiter à perpétuité non seulement cette zone particulière, mais encore tout le 'grand secteur maritime' intéressé. En outre aucune limitation ne serait imposée quant au tonnage ou au nombre des navires pouvant être affectés à ces opérations. Il est donc évident que l'Etat qui accepterait la proposition des Etats-Unis signerait de ce fait l'abandon définitif du droit qu'il a de protéger ses pêcheurs, dans toute zone où des étrangers auraient pratiqué la pêche antérieurement." 7/

La nouvelle proposition des Etats-Unis prévoit certaines restrictions : pêche des mêmes espèces, prise moyenne annuelle, mais ces restrictions n'enlèvent rien à la validité et au bien-fondé de l'analyse de M. Drew.

La question ne se posait pas auparavant. Elle se pose maintenant. Comment prouver quelles étaient les espèces pêchées, quel était le volume des prises et que ce poisson était pêché exclusivement dans la zone comprise entre les limites de six et douze milles? Comme l'ont fait observer d'autres délégations, il n'existe aucun chiffre précis à ce sujet. A supposer toutefois qu'on puisse faire ce calcul,

---

7/ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. III, 54ème séance, par. 5.

n'est-il pas vrai qu'étant donné l'équipement moderne des flottes de pêche et la grande efficacité des méthodes de pêche, la prise moyenne annuelle au cours d'une période de cinq ans s'établirait en fait au maximum possible?

Ainsi, le nouveau texte des Etats-Unis permet aux Etats qui possèdent une grande flotte de pêche d'employer dans des eaux côtières étrangères les méthodes de pêche les plus efficaces et les plus perfectionnées, leur garantissant un maximum de prise. Ce fait est particulièrement frappant si l'on songe au risque d'épuisement futur des réserves de poisson et des autres ressources biologiques de la mer par suite du perfectionnement de la technique moderne d'exploitation.

Il convient également de rappeler le paragraphe 3 du commentaire de la Commission du droit international sur l'article 49 de son projet 8/. De l'avis de la Commission, le droit en vigueur en matière de conservation des ressources biologiques de la haute mer n'assure pas une protection suffisante de la faune marine contre une exploitation abusive ou l'extermination et la situation qui en résulte a pour premier effet de compromettre la conservation des ressources alimentaires du monde.

Toujours est-il que, comme on l'a déjà dit, c'est l'Etat riverain qui subira les conséquences d'une diminution des réserves de poisson si un Etat étranger est autorisé à pêcher un contingent fixe.

La situation se compliquerait encore si plusieurs Etats devaient se prévaloir de ces "droits historiques". Il serait alors fort probable que tout poisson pêché dans la "zone extérieure" de l'Etat riverain reviendrait aux Etats ayant des "droits historiques" et qu'il ne resterait à l'Etat riverain qu'un "droit exclusif", purement théorique et sans aucune valeur pratique ni économique, de pêcher dans sa "zone extérieure".

La question des "droits historiques" revêt un autre aspect qui n'a pas échappé à la vigilance du grand spécialiste qu'est M. Drew. Voici ce qu'il a déclaré à la séance plénière du 25 avril 1958 au sujet des conséquences qu'aurait l'adoption de la proposition des Etats-Unis :

> "Les nations nouvelles se trouveront dans l'impossibilité de protéger leurs propres eaux et elles ne pourront jamais acquérir de droits de pêche ailleurs." 9/

La notion de droits historiques en matière de pêche tient à une tendance erronée qui s'est manifestée dès la première Conférence : transformer la suprématie de fait des pays techniquement avancés en privilèges de droit; c'est cette tendance

---

8/ Documents officiels de l'Assemblée générale, onzième session, Supplément No 9, par. 33.

9/ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. II, 14ème séance plénière, par. 29.

qui a donné naissance au prétendu "principe d'abstention", à différentes conceptions des droits des "nouveaux venus", etc.

Légitimer ces privilèges serait priver les pays nouveaux, techniquement peu développés sans en être responsables, du droit d'utiliser les richesses naturelles de la mer.

Toute tentative de donner un fondement théorique aux dispositions qui figurent à l'article 3 de la proposition des Etats-Unis serait inévitablement vouée à l'échec.

Examinons ne serait-ce qu'un aspect de cette proposition.

Le droit qu'aurait un Etat non riverain de pêcher dans la "zone extérieure" d'un autre Etat se fonde sur le fait qu'au cours de la "période de base" il a pêché dans cette zone. Mais une situation de fait peut-elle, en l'occurrence, créer un droit?

D'après certains auteurs, l'institution des servitudes d'Etat est reconnue en droit international. Ils admettent aussi qu'une servitude ne porte que sur le territoire national, et ne saurait donc s'étendre à la haute mer, qui est res communis et ne fait pas partie du territoire national.

La "zone extérieure", qui fait partie de la haute mer, ne peut donc être soumise à une servitude. D'un point de vue théorique, reconnaître des "droits historiques" dans la zone dite "extérieure" serait reconnaître que cette zone appartient au territoire de l'Etat riverain. Mais je crois que les auteurs de la proposition n'avaient pas cette intention.

Les "droits historiques" ne sauraient non plus se justifier par la durée de leur exercice, la "période de base" de cinq ans étant incompatible avec la notion de long usage en droit international.

L'article 4 de la proposition des Etats-Unis montre avec une netteté particulière la corrélation entre les droits de pêche exclusifs de l'Etat riverain dans la "zone extérieure" et les "droits historiques" d'un Etat étranger dans cette zone. D'après cet article l'Etat riverain est seulement informé des mesures que l'Etat étranger prend dans les eaux en question.

En conséquence, bien qu'en principe les droits de pêche exclusifs de l'Etat riverain soient reconnus, en fait ce sont les droits de l'Etat étranger qui prévalent.

Les dispositions du projet des Etats-Unis relatives au mode de règlement, qui figurent dans l'annexe, ne sont pas plus satisfaisantes.

Je ne crois guère me tromper en disant que la législation de tout pays énonce des principes qui déterminent le rôle du demandeur et du défendeur. Selon ces principes, celui qui revendique un droit contesté est le demandeur tandis que le détenteur est le défendeur, qui ne saurait être dépossédé tant que le différend n'est pas réglé.

Si l'on applique ces principes, mutatis mutandis, aux différends en matière de pêche, il faut reconnaître que le droit fondamental est le droit de pêche exclusif de l'Etat riverain dans la zone extérieure et que le droit d'autres Etats de pêcher dans cette zone est une exception à la règle; l'Etat riverain est donc le défendeur car c'est lui qui détient le droit contesté par un autre Etat. En conséquence, l'Etat non riverain ne peut exercer son droit qu'après règlement du différend.

Mais la proposisiton des Etats-Unis prévoit tout autre chose. Le paragraphe I de l'annexe part du principe qu'il existe des "droits historiques", si bien que le rôle de demandeur échoit à l'Etat riverain, auquel il incombe de prouver que l'autre Etat ne possède pas de "droits historiques".

Qui plus est, ce paragraphe I interdit à l'Etat riverain d'empêcher l'autre Etat d'exercer le "droit historique" revendiqué, mais contesté, et stipule qu'en attendant le règlement du différend ce dernier Etat continuera d'exercer le droit contesté.

Le paragraphe III part du même principe.

Le paragraphe II donne également des avantages aux Etats non riverains.

L'analyse que je viens de faire permet de conclure que nous nous trouvons en présence d'un projet d'accord multilatéral inéquitable où les Etats qui jouissent de prétendus "droits historiques" et qui possèdent de grandes flottes de pêche se voient accorder des privilèges au détriment des Etats riverains; c'est du reste la première fois qu'il est question d'accorder ces privilèges juridiques, qui sont encore inconnus en droit international.

En outre, comme la délégation bulgare l'a déjà souligné, l'établissement d'une mer territoriale large de six milles, prévu à l'article premier de la proposition des Etats-Unis, donnerait des avantages de caractère militaire aux Etats qui ont une puissante marine de guerre.

Les propositions qui figurent dans le document A/CONF.19/C.1/L.3 ne renferment donc aucune concession; bien plus, elles visent à légitimer de nouveaux privilèges dont jouiraient les Etats qui possèdent d'importantes flottes de guerre et de pêche.

Voilà pourquoi la délégation bulgare ne peut voter pour la proposition des Etats-Unis.

M. FATTAL (Liban) : Je manquerais à mon devoir si, prenant la parole à cette tribune, devant votre assemblée, je ne commençais par évoquer l'attachante figure de celui qui fut et demeure l'autorité la plus haute et la plus incontestée en matière de droit maritime international, mon regretté maître le professeur Gilbert Gidel. Je le revois encore assis là, parmi nous. Malgré ses 78 ans qu'il portait vaillamment, il ne manquait aucune de nos réunions, suivait les travaux de la Conférence avec une attention soutenue et, s'il intervenait rarement, du moins c'était toujours pour nous communiquer les réflexions d'une rare densité que lui inspiraient son expérience et son érudition. Lorsqu'il pénétrait dans cette enceinte, les délégués se pressaient nombreux autour de lui, pour solliciter un avis, ou pour lui rappeler que quelque vingt ou trente ans plus tôt, ils avaient été ses étudiants sur les bancs de l'Ecole libre des sciences politiques ou de la Faculté de droit de Paris. Toute la vie de Gidel fut consacrée à la recherche scientifique et à l'enseignement, et notamment à cette branche du droit international public encore en friche il y a quelques décennies, le droit de la mer. Son grand traité en trois volumes publiés durant les années 30 est le bréviaire de chacun de nous. On peut se faire une idée de la réputation et du prestige de cette oeuvre maîtresse en feuilletant les sept volumes où sont consignés les procès-verbaux de la Conférence du droit de la mer de 1958 : le nom et les opinions de Gidel y sont cités plusieurs centaines de fois par des orateurs représentant les tendances les plus diverses. Nous étions tous tributaires de cette oeuvre puissante et riche. Hommage incomparable rendu par une assemblée aussi imposante que celle-ci à un chercheur infatigable dont la stature physique et morale imposait à ceux qui l'approchaient, en particulier à ses élèves, un respect admiratif et des sentiments de vive reconnaissance. Si la science juridique a subi une lourde perte en la personne du professeur Gidel, du moins nous aurons la consolation de disposer bientôt d'une édition complète de son oeuvre et qui comprendra, ainsi que nous l'apprend le Président de la délégation française, 700 pages de notes sur la Conférence de 1958.

La présente Conférence est une gageure. Nous nous sommes réunis à Genève pour fixer la largeur de la mer territoriale et de la zone de pêche. L'objet du débat est à la fois limité et limitant. L'Assemblée générale des Nations Unies nous a donné mandat d'établir un chiffre, de trouver un nombre, le nombre parfait. Permettez-moi de rappeler à ce propos ce qu'Aristote pensait des pythagoriciens; le Stagyrite écrit : "Fort avancés dans la science des mathématiques, étonnés des analogies des nombres et des choses, les pythagoriciens crurent que les éléments des nombres sont les éléments des êtres, et que tout le ciel est un nombre."

Mânes de Pythagore, tressaillez d'allégresse! Nous voilà tous à votre école. Nous, les représentants de 87 Etats, nous pensons que la mer est un nombre, comme le ciel, et nous cherchons, de toute notre âme, à en pénétrer le mystère. Le problème se posent au demeurant en termes shakespeariens : six or not six, twelve or not twelve, et nous avons besoin de quarante jours pour le résoudre. Pourquoi tout ce temps? Parce que nous monologuons, au lieu de dialoguer. Il ne s'est rien passé sous le soleil depuis 1958, sinon que la proposition canado-américaine (je dis canado-américaine parce que j'apprends qu'elle serait sur le point de fusionner) a gagné quelques partisans de plus. Quant à nous, nous n'avons pas changé; les deux années écoulées ne nous ont rien apporté; nous n'avons rien de nouveau à dire ou à apprendre. Il nous semble que nous avons été convoqués pour

un nouveau scrutin qui aurait pu se dérouler le lendemain même de notre arrivée. Mais puisque nous sommes là, il n'est peut-être pas inutile de rappeler, en peu de mots, la position de mon gouvernement au sujet de la largeur de la mer territoriale.

En 1958, ma délégation fut l'une des premières à préconiser une solution pluraliste dans l'espace et dans le temps. Dans l'espace, cela signifie que l'Etat doit demeurer libre de fixer l'étendue de sa mer territoriale entre une limite minimale de trois milles et une limite maximale de douze milles. Pour aboutir à une uniformité relative, on aurait pu prévoir, par exemple, que cette étendue pourrait être fixée à 1, 2, 3 ou 4 lieues marines, à l'exclusion de toute autre mesure. Pluraliste dans le temps, cela revient à autoriser l'Etat, dans les limites précisées ci-dessus, à modifier l'étendue de sa mer territoriale, si celle qu'il a adoptée lui apparaît préjudiciable, soit en temps de paix, soit en cas de rupture de paix.

L'arsenal des arguments brandis contre la thèse pluraliste est loin d'être épuisé. On nous a expliqué que la qualité essentielle d'une règle de droit était son uniformité, son unité. Plaisir d'esthète que cette recherche obstinée de l'unité. Ainsi que nous le disions à la dernière Conférence, le vrai droit se moque du droit. Est-ce bien le moment de parler de la perfection de la règle juridique, alors que nous cherchons péniblement à établir un compromis tout juste passable; et s'il ne nous est pas donné de revêtir la pourpre impériale, l'habit multicolore d'arlequin nous apparaît somme toute moins sordide que nos guenilles.

Et puis pourquoi l'uniformité? Summum jus summa injuria. Le droit strict et l'iniquité se ressemblent comme des frères. Le droit international, au surplus, n'est pas une technique, c'est une science de l'homme. Il y a danger de mort quand on cherche à passer les humains à la filière. Imaginez le monde en uniforme : salopette bleue ou complet gris. Il s'en dégagerait un ennui mortel et ce serait une prime à l'évasion vers des rivages stellaires où le pittoresque n'aura pas été assassiné.

La cité internationale ne sera supportable, généreuse et tolérante que si elle est pluraliste. L'ordre interne nous fournit de nombreux exemples de pluralisme juridique : pluralisme des systèmes législatifs dans les fédérations, pluralisme dans la personnalisation de l'impôt. Qui peut s'empêcher d'admirer le magnifique exemple de démocratie pluraliste que nous donne la Suisse? Le Liban s'efforce, lui aussi, avec des moyens beaucoup plus modestes, de vivre de la même manière : il a érigé le pluralisme en principe constitutionnel.

En faveur de la thèse pluraliste, est-il besoin de rappeler que le mot de M. Amado "il n'y a pas une mer, il y a des mers" 10/ a fait fortune? Dans son exposé très riche et plein d'humour, l'éminent juriste brésilien a fait allusion aux situations spéciales du Pérou, de l'Islande, des Philippines. Est-il possible

---

10/ Documents officiels de la Deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, 8ème séance.

de demeurer insensible aux accents pathétiques de M. Ulloa 11/ ou de M. Gundmundsson 12/, sans manquer aux devoirs les plus élémentaires de la solidarité internationale? Le pluralisme au surplus est inscrit dans la nature, estime M. François. Dans le rapport qu'il présenta en 1930 à la Deuxième Commission de la Conférence de La Haye, l'éminent expert a reconnu que les divergences de vues concernant l'étendue de la mer territoriale "trouvent leur origine en grande partie dans les conditions différentes d'ordre géographique et économique dans les divers Etats et parties du monde" 13/. Or la configuration géographique de la planète n'a pas changé depuis trente ans et la condition économique de nombreux pays sous-développés est encore plus précaire aujourd'hui qu'elle ne l'était à l'époque où ces lignes furent écrites.

On nous a beaucoup parlé de liberté de la mer, de la pêche, de la navigation. Liberté oui, mais liberté organisée, car nous savons, avec Lacordaire, qu'entre le riche et le pauvre, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit.

On s'est trop souvent placé dans la perspective historique pour étayer les diverses propositions soumises à notre examen. L'histoire est venue à la rescousse des thèses les plus contradictoires; l'histoire a permis de tout démontrer. L'histoire, en effet, "ne regarde qu'en arrière et assez mal", selon la boutade d'un historien éminent. Et si nous regardons en arrière pour essayer de comprendre ce que pourrait être la largeur de la mer territoriale, nous ne voyons que l'anarchie et le chaos et l'insuffisance évidente de la lex lata. Il nous faut donc parler de lege ferenda, en nous embarrassant aussi peu que possible des contingences historiques, mais dans le respect mutuel des intérêts en présence. Cette Conférence de plénipotentiaires est une assemblée législative; aux arguments d'ordre historique qu'on lui soumet, elle serait en droit de répondre : "L'histoire, c'est moi qui la fais, et je suis précisément là pour l'écrire." Toute autre évidemment serait la position d'un organisme juridictionnel dont le rôle serait de dire quelle est la coutume internationale applicable. Aux yeux de la Cour internationale de Justice par exemple, l'histoire reprend toute sa valeur et il n'est, pour s'en convaincre, que de relire les brillantes plaidoiries du professeur Bourquin et de sir Eric Beckett dans l'affaires des pêcheries 14/.

11/ Ibid., 7ème séance.

12/ Ibid., 11ème séance.

13/ Société des Nations. Conférence pour la codification du droit international. Rapport de la Deuxième Commission, p. 9 (Série de publications de la Société des Nations. V. Questions juridiques, 1930 V.9).

14/ C.I.J., Mémoires, plaidoiries et documents, Affaire des pêcheries (Royaume-Uni c. Norvège), vol. IV, passim.

On a longuement épilogué sur les droits acquis, faussement qualifiés de droits historiques et on les a opposés aux droits de l'Etat riverain. Un examen rapide de la situation permet de constater que parmi les partisans des trois et des six milles, il en est de pauvres qui luttent pour la conservation de leurs ressources, comme il en est de puissants et de riches. Les partisans des douze milles, en sens inverse, ne sont pas tous des pays sous-développés. Il en est aussi de privilégiés qui ne cherchent qu'à conserver et à accroître. Par conséquent, c'est simplifier à l'extrême que de présenter la lutte des six contre les douze milles comme la lutte des riches contre les pauvres, la guerre du capitalisme et de l'impérialisme contre le prolétariat. Aussi bien nous estimons qu'un changement brutal des situations de fait ou de droit qui règnent actuellement dans le monde ne serait pas souhaitable. Une transition doit être assurée, d'une part pour ne pas décourager l'esprit d'initiative et d'entreprise et le savoir-faire technique des mieux doués, et ne pas provoquer chez eux de chômage technologique; et aussi en vue de préparer les pays riverains non équipés à prendre la relève, à rattraper le temps perdu le plus rapidement possible, peut-être au moyen de l'assistance technique des Etats qui, durant de longues années, ont exploité avec profit les ressources biologiques de leurs eaux.

Mais il existe un autre ordre de difficultés qui rend problématique la possibilité d'un accord entre nous. Nous avons conclu en 1958 une Convention sur la mer territoriale 15/ qui comprend toutes les règles afférentes à celle-ci, hormis la fixation de sa largeur. Nous allons peut-être aboutir à la conclusion d'une convention sur ladite largeur. Ainsi donc, nous aurons entre les mains deux instruments différents qui pourront être signés et ratifiés séparément. Tel Etat, par exemple, pourra accepter la largeur que nous déciderons, tout en rejetant les règles relatives au passage inoffensif ou au tracé des lignes de base, ce qui est absurde. La Convention de 1958 aurait dû être remise en question. Entre la largeur de la mer territoriale et les autres dispositions relatives à celle-ci, il existe une interdépendance étroite, un système de vases communicants, ainsi que le signalait le représentant de l'Arabie Saoudite. Si nous étions autorisés à reviser certaines dispositions de la Convention de 1958, peut-être eût-il été possible de négocier. Par exemple, si l'Etat riverain était autorisé à prendre dans la zone contiguë les mesures de contrôle nécessaires en vue d'éviter les atteintes à sa sûreté de la part de navires étrangers, une modification des points de vue antagonistes aurait sans doute pu être envisagée. Le comité préparatoire de la Conférence de 1930 avait prévu une telle possibilité dans les bases de discussion qu'il avait établies, et M. Gidel disait à ce propos qu'on ne saurait "considérer la revendication d'une zone spéciale côtière en matière de sûreté comme une innovation sans racines dans la pratique internationale" 16/. Gidel a été bon prophète

---

15/ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. II, annexes, document A/CONF.13/L.52.

16/ Gilbert Gidel, Le droit international public de la mer, tome III, La mer territoriale et la zone contiguë, Paris, 1934, p. 461.

lorsque par ailleurs il écrivait : "Si une entente générale peut, en l'état actuel du monde, se réaliser à plus ou moins bref délai sur la largeur de la mer territoriale, ce ne saurait être que par le moyen de la zone contiguë"17/. Ces lignes écrites en 1934 demeurent toujours vraies en 1960.

Pour conclure, qu'il me soit permis de brosser une perspective d'avenir qui, même dans la meilleure des hypothèses, demeure angoissante : supposons que la proposition des six plus six finisse par l'emporter en ralliant la majorité requise des deux tiers, ce qui n'est pas exclu. Il subsistera de par le monde un noyau irréductible composé d'une trentaine d'Etats représentant le tiers de l'humanité, qui demeureront farouchement attachés à la règle des douze milles et qui ne signeront ni la Convention de 1958 ni celle qui serait éventuellement conclue dans quelques jours. On aura scindé le droit international de la mer en deux, on aura consacré définitivement la cassure, le schisme, dans des instruments internationaux. Et ainsi, sous prétexte d'assurer l'unité et l'uniformité de la règle de droit, nous aurons brisé l'unité même du droit international.

17/ Ibid., p. 152.