

Document:-
A/CN.4/SR.351

Compte rendu analytique de la 351e séance

sujet:
Droit de la mer – le régime de la haute mer

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1956, vol. I

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

paragraphe 2 de l'article 29, M. PAL rappelle qu'il a souligné, à ce sujet, qu'il serait de bonne logique d'étendre l'application de ces critères aux dispositions de l'article 25.

58. Sir Gerald FITZMAURICE pense que la première des deux thèses soutenues par M. Zourek est beaucoup plus conforme au souci de la conservation des ressources biologiques que la proposition de M. Pal. Toutefois, la seconde thèse paraît difficilement conciliable avec la première.

59. Il ne peut se rallier à l'opinion soutenue par M. Padilla Nervo à propos de l'inquiétude que pourraient inspirer à l'Etat riverain les mesures prises par un autre Etat dans une zone de haute mer adjacente à ses côtes. Si l'Etat riverain a un intérêt spécial à défendre, ses droits sont pleinement sauvegardés par les dispositions des articles 28 et 29. Si, au contraire, il ne témoigne d'aucun intérêt pour cette zone — et, quel que soit le respect que méritent les observations formulées par M. Zourek, le fait est que bon nombre d'Etats riverains n'ont marqué aucun intérêt pour les zones qui s'étendent au-delà de leur mer territoriale — d'autres Etats, dont les ressortissants se livrent à la pêche dans la zone considérée, y ont effectivement des intérêts. On n'a apporté aucun argument qui mérite d'être retenu à l'appui du principe selon lequel il serait interdit de prendre des mesures de conservation dans une zone donnée pour cette seule raison qu'elle se trouve être proche du littoral de l'Etat riverain.

60. M. PAL, répondant à Sir Gerald Fitzmaurice, déclare que l'inquiétude que ressentent certains Etats riverains n'est peut-être pas inspirée par la possibilité de voir des pêcheurs étrangers opérer à proximité de leurs côtes, mais bien par l'éventualité où les mesures de conservation prises par des pays dont les flottes de pêche sont traditionnellement dotées de moyens puissants interdiraient aux ressortissants de ces Etats riverains de se livrer à la pêche dans des régions voisines de leurs côtes.

61. M. PADILLA NERVO signale qu'en dépit des recours qui leur sont ouverts les Etats riverains éprouvent quelque préoccupation à l'idée de devoir se soumettre à des mesures de conservation adoptées par des Etats éloignés. Il ne faut pas perdre de vue que nombreux sont, parmi les Etats riverains, ceux qui n'ont pas encore une flotte de pêche importante ou qui, pour une raison ou une autre, se sont trouvés dans l'impossibilité d'exploiter jusqu'à présent les ressources de la zone maritime adjacente à leurs côtes. Il faut donc que la Commission leur reconnaisse un intérêt spécial, ce qu'il est possible de faire sans préjudice de l'objectif général, qui est la conservation des ressources biologiques de la mer.

62. Sur ce dernier point, M. Padilla Nervo estime avec M. Zourek qu'il faudrait imposer aux Etats l'obligation de prendre les mesures de conservation nécessaires.

63. Le PRÉSIDENT fait remarquer que l'article 25 a trait à un cas très limité et que toutes mesures qui seraient prises en vertu de cet article seraient sans inconvénient pour l'Etat riverain, à supposer même qu'il eût un intérêt spécial dans la zone considérée. La Commission n'a pas

encore abordé la question capitale, qui est celle de l'intérêt spécial de l'Etat riverain. Pour élaborer les articles qu'elle examine actuellement, c'est vers l'avenir que la Commission devra regarder, sans négliger pour autant les intérêts des Etats où la pêche est une industrie de vieille date.

La séance est levée à 18 h. 10.

351^e SÉANCE

Mercredi 23 mai 1956, à 9 h. 30

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
Régime de la haute mer (point 1 de l'ordre du jour) (A/2934, A/CN.4/97/Add.3, A/CN.4/99 et Add.1 à 7) (<i>suite</i>):	
Conservation des ressources biologiques de la haute mer (<i>suite</i>):	
Article 25 (<i>suite</i>)	94
Article 29	99

Président: M. F. V. GARCÍA AMADOR.

Rapporteur: M. J. P. A. FRANÇOIS.

Présents:

Membres: M. Gilberto AMADO, M. Douglas L. EDMONDS, Sir Gerald FITZMAURICE, M. Shuhsi HSU, Faris Bey el-KHOURI, M. S. B. KRYLOV, M. L. PADILLA NERVO, M. Radhabinod PAL, M. Carlos SALAMANCA, M. A. E. F. SANDSTRÖM, M. Georges SCELLE, M. Jean SPIROPOULOS, M. Jaroslav ZOUREK.

Secrétariat: M. LIANG, Secrétaire de la Commission.

Egalement présent: M. M. CANYES, Représentant de l'Union panaméricaine.

Régime de la haute mer (point 1 de l'ordre du jour)
(A/2934, A/CN.4/97/Add.3, A/CN.4/99 et Add.1 à 7)
(*suite*)

Conservation des ressources biologiques de la haute mer
(*suite*)

Article 25 (*suite*)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du projet d'articles relatifs à la conservation des ressources biologiques de la mer et rappelle l'amendement aux articles 25 et 29 proposé au cours de la séance précédente par M. Pal¹ et l'amendement à l'article 25 proposé par M. Zourek². En ce qui concerne ce dernier, il signale que l'exercice du droit reconnu à l'article 30 a pour effet de changer en obligation la faculté prévue à l'article 25.

2. M. SPIROPOULOS est convaincu que les divergences révélées par les débats ne sont pas aussi profondes

¹ A/CN.4/SR.350, paragraphe 35.

² *Ibid.*, paragraphe 55.

qu'elles peuvent le sembler et qu'il sera possible, par des efforts soutenus, d'aboutir à un accord. Ces divergences procèdent de deux points de vue opposés exprimés, l'un dans l'article 25 qui vise le droit pour les Etats de se livrer à la pêche en haute mer, et l'autre dans les propositions de divers membres, M. Pal et M. Padilla Nervo en particulier, qui ont fait valoir avec insistance qu'il faudrait, en matière de réglementation de la pêche, donner priorité à l'Etat riverain. Si cet ordre était interverti, c'est-à-dire si l'on établissait d'abord les droits de l'Etat riverain, il est certain que tout le reste se remettrait en place.

3. Il comprend parfaitement ce qu'a dit M. Padilla Nervo de l'inquiétude qu'éprouve l'Etat riverain lorsqu'il voit d'autres Etats prendre des mesures de conservation dans des zones situées au large de ses propres côtes: l'idée qu'une puissante flottille de pêche puisse opérer dans des eaux voisines d'une côte agit en quelque sorte comme un épouvantail. Pourtant, ainsi qu'il l'a lui-même fait observer à la séance précédente, telle est bien la situation juridique actuelle³. Pour aboutir à un accord, des concessions seront donc nécessaires de la part des partisans de l'Etat riverain comme de la part des partisans de l'Etat se livrant à la pêche.

4. Dans leur ensemble, les articles donnent à l'Etat riverain des droits dont il ne jouissait pas précédemment; ils vont même jusqu'à lui donner presque tous les droits auxquels il pourrait prétendre, car la seule limite qui leur est apportée vient de ce qu'ils sont subordonnés à la nécessité d'établir, aux termes de l'article 29, l'existence d'un intérêt spécial. Cette limitation est parfaitement logique parce que les dispositions du droit international ne peuvent protéger que des intérêts existant réellement. Si, toutefois, l'intérêt spécial n'était plus requis, il n'y aurait pas grand dommage et l'Etat riverain aurait satisfaction.

5. M. Spiropoulos propose, en conséquence, dans le dessein d'aboutir à une solution transactionnelle, de donner la teneur suivante à un article qui combinerait les dispositions des articles 28 et 29:

« 1. Tout Etat riverain (peut) (doit) adopter unilatéralement les mesures indiquées en vue du maintien de la productivité des ressources biologiques (dans une partie) de la haute mer contiguë à ses côtes si des négociations à cet effet avec les autres Etats intéressés n'ont pas abouti à un accord dans un délai raisonnable.

2. Toute mesure que l'Etat riverain aura adoptée unilatéralement en vertu du paragraphe premier du présent article doit être fondée sur des conclusions scientifiques valables et ne devra pas avoir d'effets discriminatoires à l'encontre des pêcheurs étrangers. »

6. C'est pour tenir compte de la proposition de M. Zourek qu'il a mis le mot « peut » entre parenthèses. Tout en donnant priorité à l'Etat riverain en matière de conservation, le texte proposé ne modifie pas essentiellement la situation. Il ne fait que créer une présomption en faveur de l'Etat riverain. Le seul élément qui

ait été éliminé est l'intérêt spécial. L'Etat riverain continuerait à jouir de ses prérogatives même en l'absence d'un intérêt spécial ce qui, d'ailleurs, est sans grande importance car, en cas de différend, la décision appartiendrait toujours en dernière analyse à la commission arbitrale. Evidemment, cette proposition implique l'adoption des articles concernant l'arbitrage.

7. M. SANDSTRÖM était arrivé aux mêmes conclusions que M. Spiropoulos, mais par un raisonnement assez différent. Il a souligné, à la séance précédente, que les articles 28 et 29 conféraient à l'Etat riverain tous les droits auxquels il peut raisonnablement prétendre⁴. Par la suite, il en est venu à cette conclusion que l'intérêt spécial de l'Etat riverain existe du fait de la contiguïté, et comme il s'agit là aussi d'un fait général, les articles devraient être remaniés de façon à rendre le droit de l'Etat riverain indépendant de la preuve d'un intérêt spécial.

8. L'argumentation de M. Sandström se trouve confirmée par les observations du Gouvernement canadien sur l'article 28 (A/CN.4/99/Add.7, page 3) aux termes desquelles: « Les ressources de la haute mer contiguë à ses côtes présentent toujours un intérêt pour l'Etat riverain du seul fait de leur situation ». En acceptant le point de vue du Gouvernement canadien, on aboutirait donc au même résultat que celui auquel conduit la proposition de M. Spiropoulos.

9. M. HSU appuie la proposition de M. Spiropoulos et considère qu'en théorie la proposition de M. Pal est très séduisante. La conservation est d'une importance capitale et il est évident que l'Etat riverain possède en la matière un intérêt spécial. Toutefois, si on l'envisage sous son angle pratique, la question est déjà amplement réglée par les dispositions du projet d'articles. Il convient de souligner que les droits s'accompagnent d'obligations; si, dans la pratique, un Etat riverain se dérobe à ses obligations, les droits deviendront illusoire.

10. M. PAL accepterait peut-être d'attendre pour insister en faveur de sa proposition que la question de la zone contiguë et celle de la largeur de la mer territoriale aient été tranchées. En attendant, la proposition de M. Spiropoulos serait acceptable.

11. M. SPIROPOULOS, en réponse à M. Edmonds qui lui a demandé si sa proposition revient à remplacer l'article 29 par ce nouveau texte où ne serait pas mentionné l'intérêt spécial, précise qu'il n'attache pas grande importance à ce point mais qu'il s'inclinera devant les désirs de la Commission. Son seul but est de mettre un peu plus fortement l'accent sur les droits de l'Etat riverain sans introduire aucune modification essentielle. Il a toujours eu présente à l'esprit la possibilité d'un recours à la commission arbitrale. Sans être nécessairement parfaite, sa proposition constitue une tentative en vue d'élaborer, à partir de principes fondamentaux, un texte qui recueillera l'adhésion de tous les Etats qui se livrent à la pêche en haute mer.

12. M. PAL déclare que, sous réserve de certaines modifications, la proposition de M. Spiropoulos est

³ A/CN.4/SR.350, paragraphe 53.

⁴ *Ibid.*, paragraphe 37.

acceptable. Toutefois, les divergences de vues qu'ont fait apparaître les observations des gouvernements sont telles qu'un accord au sein de la Commission ne réglerait pas nécessairement la question. Après tout, la Commission n'est pas la communauté des nations.

13. A propos de la suggestion présentée par M. Hsu, il fait remarquer que, quel qu'ait pu être son point de vue personnel, comme il n'est pas le représentant du Gouvernement de l'Inde, une acceptation de sa part ne peut avoir beaucoup de poids.

14. En ce qui concerne la suppression de l'élément que constitue l'intérêt spécial, il a, quant à lui, souligné dès le début que sous leur forme actuelle les articles 28 et 29 ne donneront jamais satisfaction aux revendications des Etats riverains; il rappelle à cet égard que la Conférence de Rome a expressément reconnu, à une faible majorité, il est vrai, l'intérêt spécial de l'Etat riverain en matière de conservation des ressources biologiques. Quelle qu'elle soit, la solution qui sera élaborée ne devra pas reposer uniquement sur l'état de choses antérieur et sur de prétendus droits acquis. Beaucoup d'Etats riverains sont encore sous-développés et n'ont pas de flotte de pêche mais ils ont indiscutablement un intérêt spécial, bien que jusqu'ici potentiel dans les régions de la haute mer contiguës à leurs côtes. Compte tenu du fait qu'un accord au sein de la Commission ne sera pas nécessairement ratifié par les gouvernements, M. Pal appuie la proposition de M. Spiropoulos.

15. M. PADILLA NERVO pourra, dans l'ensemble, accepter la proposition de M. Spiropoulos; les interventions de M. Sandström et de M. Pal confirment l'idée qu'il a exposée pendant le débat général sur la question, à savoir que le point fondamental est la reconnaissance de l'intérêt spécial que présente pour l'Etat riverain la conservation des ressources biologiques de la haute mer⁵.

16. Il est incontestable que ce principe a été accepté par la Conférence de Rome, qui a défini l'objectif principal de la conservation des ressources biologiques de la mer comme consistant « à obtenir le rendement optimum constant de façon à porter au maximum les disponibilités en produits marins, alimentaires et autres »⁶. Dans le même paragraphe de son rapport la Conférence de Rome précise encore: « Lors de l'élaboration des programmes de conservation, il convient de tenir compte de l'intérêt particulier que présente, pour l'Etat riverain, le maintien de la productivité des ressources de haute mer au voisinage de ses côtes ». En outre, la Conférence spécialisée interaméricaine sur la « conservation des ressources naturelles: plateau continental et eaux océaniques », tenue à Ciudad Trujillo en 1956, a confirmé à l'unanimité ce même principe au paragraphe 5 du dispositif de sa résolution finale⁷. M. Padilla Nervo est convaincu que ce point de vue sera partagé par une majorité importante quand l'Assemblée générale des Nations Unies examinera la question à sa onzième session.

⁵ A/CN.4/SR.338, paragraphe 9.

⁶ A/Conf.10/6, paragraphe 18.

⁷ A/CN.4/102/Add.1.

17. Le projet d'articles reconnaît, certes, l'intérêt spécial de l'Etat riverain, mais pas expressément. La rédaction du paragraphe 1 de l'article 29 est par trop restrictive; il conviendrait d'élargir cette disposition. Il est indispensable de reconnaître que l'intérêt spécial de l'Etat riverain existe du seul fait de sa position géographique et qu'il ne faut pas l'interpréter limitativement, par exemple en le subordonnant à la condition que les nationaux de l'Etat riverain se livrent effectivement à la pêche dans la région dont il s'agit.

18. Le point de vue exposé par le Gouvernement canadien est à approuver; il est très voisin de celui que défend M. Padilla Nervo lui-même car il consiste à considérer l'intérêt spécial de l'Etat riverain comme résultant objectivement du seul fait de la contiguïté.

19. M. Padilla Nervo proposera, quant à lui, de modifier l'article 29 en suivant dans ses grandes lignes la proposition de M. Spiropoulos; toutefois, à la première phrase du paragraphe 1, il vaudrait mieux dire expressément que l'Etat riverain a un intérêt spécial. Au surplus, il aurait préféré que le paragraphe 1 du texte de M. Spiropoulos fût précédé d'une phrase indiquant qu'en conséquence, à titre de corollaire de l'intérêt spécial qu'il possède, l'Etat riverain peut adopter unilatéralement toutes les mesures de conservation appropriées. Il se réserve toutefois de revenir sur ces points au moment où seront examinés les articles 28 et 29.

20. M. SALAMANCA, tout en reconnaissant que le droit de l'Etat riverain en matière de conservation ne doit pas être conditionnel, souligne que la discussion s'écarte de l'article 25 et s'oriente vers l'article 29. Si, comme il semble, la Commission se préoccupe surtout de définir les droits de l'Etat riverain, il vaudrait mieux, à la lumière de la proposition de M. Spiropoulos, examiner dès maintenant l'article 29.

21. M. EDMONDS est d'avis que la proposition fondamentale de M. Padilla Nervo, qui consiste à reconnaître à l'Etat riverain un intérêt spécial propre à l'égard des ressources biologiques de la mer, ne résoud pas entièrement le problème. On peut admettre en effet qu'un Etat riverain ait un intérêt spécial mais cet Etat ne désire pas toujours prendre des mesures. Tel est le cas que le projet d'articles tente, dans son ensemble, de prévoir en reconnaissant les intérêts des autres Etats dans l'éventualité où l'Etat riverain ne prend pas de mesures de conservation.

22. L'objectif de la Commission, comme celui de la Conférence de Rome, est de codifier les dispositions nécessaires en vue d'assurer le rendement optimum constant des ressources biologiques de la mer et de réglementer les mesures prises à cette fin. Les mesures de conservation doivent avoir un double objectif: un programme fondé sur des constatations scientifiques et des règles qui en assurent l'application effective. Un programme de conservation est toujours coûteux à mettre en œuvre surtout en mer, et beaucoup d'Etats riverains ne veulent pas le prendre à leur charge. Par conséquent, étant donné les profondes divergences d'attitude et de pratique entre Etats riverains, il n'y a pas de raison d'énoncer des dispositions impératives.

23. Certes, le projet d'articles ne constitue pas un texte idéal — bien que les propositions de M. Edmonds⁸ entendent y apporter davantage de clarté et une certaine simplification — mais il forme un ensemble cohérent de dispositions sauvegardant les intérêts de tous les Etats en cause. Les articles 25 à 33 prévoient toutes les éventualités. L'article 28 par exemple accorde à l'Etat riverain une extension considérable des droits existants, dont ne jouissent pas les Etats non riverains. L'article 29 va plus loin encore et règle la situation exceptionnelle qui peut se présenter si un accord s'est révélé impossible alors qu'il y a urgence.

24. Dans l'ensemble, le projet d'articles repose sur des bases raisonnables et pratiques. Il peut assurer la mise en œuvre effective de mesures de conservation appropriées fondées sur des constatations scientifiques et, la Conférence de Rome l'a souligné, ce point est capital. En fait, la Commission applique les principes fondamentaux énoncés à la Conférence de Rome et, si l'on examine l'ensemble, on peut voir que les articles forment un tout homogène et non pas un simple conglomerat de dispositions isolées. Même si l'on admet qu'en théorie l'Etat riverain a un intérêt spécial en matière de conservation, la Commission ne devrait pas l'obliger à se lancer dans un programme de conservation qui peut être trop onéreux pour lui. Dans tous les cas où un Etat riverain est disposé à prendre des mesures de conservation, la Commission lui fournit un mécanisme approprié à cette fin et ses droits sont pleinement protégés.

25. M. PAL signale que l'origine de cette revendication relative à l'intérêt spécial de l'Etat riverain aux mesures de conservation dans une partie quelconque de la haute mer contiguë à ses côtes remonte à la nouvelle doctrine formulée le 28 septembre 1945 par le Président des Etats-Unis d'Amérique dans une proclamation affirmant le droit de son pays « d'établir des zones de conservation de la pêche dans les régions de la haute mer contiguës aux côtes des Etats-Unis, soit par décision unilatérale, soit par voie d'accord avec d'autres Etats intéressés »⁹. Ce principe a été réaffirmé à la Conférence de Rome; plus récemment encore, le paragraphe 5 du dispositif de la résolution de Ciudad Trujillo reconnaît à nouveau l'intérêt spécial de l'Etat riverain à la productivité continue des ressources biologiques de la haute mer adjacente à sa mer territoriale. Il y a donc d'excellentes raisons pour appuyer la thèse du Gouvernement canadien que M. Sandström a mentionnée et pour adopter la proposition de M. Spiropoulos.

26. Le PRÉSIDENT estime que M. Spiropoulos a essayé de régler dans un seul article les deux cas prévus aux articles 28 et 29. Comme il l'a signalé lors de la séance précédente¹⁰, chacun des six articles portant les numéros 25 à 30 règle un cas différent. L'article 29 ayant un champ d'application plus vaste, il ne semble guère opportun de combiner en un seul article deux situations aussi différentes que celles visées aux articles 28

et 29. En fait, la proposition de M. Spiropoulos concerne l'article 29 et, en tout état de cause, les dispositions de l'alinéa a) du paragraphe 2, qui figuraient déjà dans la proposition présentée conjointement par Cuba et le Mexique à la Conférence de Rome, sont importantes et devraient être conservées. Quant au paragraphe 3, le Président n'a pas exactement compris si M. Spiropoulos désire le supprimer ou s'il tient à conserver les dispositions relatives à l'arbitrage.

27. Lorsque M. Padilla Nervo et M. Pal ont fait allusion à la résolution de Ciudad Trujillo, ils ont cité le paragraphe 5 du dispositif. Toutefois, le paragraphe 6 précise que « les Etats représentés à la Conférence ne sont pas d'accord sur la nature et la portée de l'intérêt spécial de l'Etat riverain ni sur la manière dont il convient de tenir compte des facteurs économiques et sociaux que cet Etat ou d'autres Etats intéressés peuvent invoquer, pour apprécier les objectifs des programmes de conservation »¹¹. L'intérêt spécial de l'Etat riverain a été en principe reconnu, mais les intérêts des autres Etats, y compris les Etats non riverains, ont été eux aussi mis en relief.

28. Des membres de la Commission ont également cité le cas d'un Etat riverain qui n'aurait aucun intérêt spécial dans la région en question, alors que d'autres Etats, non riverains, pourraient y avoir des intérêts historiques. Sur ce point, la Conférence de Ciudad Trujillo s'est bornée à reconnaître en principe l'intérêt spécial de l'Etat riverain à la conservation des ressources biologiques de la haute mer adjacente à sa mer territoriale. Toutefois, le paragraphe 4 du préambule du projet d'articles (A/2934, page 14) reconnaît cet intérêt spécial sans l'assortir d'aucune condition.

29. En réalité, la question de l'intérêt spécial de l'Etat riverain n'a pas une importance capitale. Cet intérêt existe en principe et il a été reconnu dans le préambule du projet d'articles. Il n'est pas indispensable d'ajouter aux critères sur lesquels repose le projet un concept que le préambule énonce déjà.

30. Le Président se doit de constater que, jusqu'ici, les principaux apports à la discussion vont dans le sens d'une extension des droits de l'Etat riverain. L'on trouve cependant d'autres opinions, et même des opinions opposées, parmi les observations des gouvernements; pour arriver à une décision équilibrée, la Commission doit tenir compte de tous ces points de vue. Les questions importantes qu'il faut trancher ont trait aux droits de l'Etat riverain, compte tenu des restrictions figurant au paragraphe 2 de l'article 29, et à l'arbitrage.

31. M. SPIROPOULOS partage l'avis du Président. Il désire rassurer ceux qui craignent que l'acceptation de sa proposition par la Commission ne modifie guère l'attitude des gouvernements. Les membres siègent, il est vrai, à titre personnel; mais il est convaincu que tout accord réalisé au sein de la Commission aura un poids considérable dans d'autres milieux.

32. Sa proposition se borne aux deux premiers paragraphes de l'article 29, ceux qui soulèvent le plus de controverses. Bien entendu, l'arbitrage doit être obliga-

⁸ A/CN.4/SR.338, paragraphe 3.

⁹ Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Supplément n° 9 (A/2456), page 46.

¹⁰ A/CN.4/SR.350, paragraphe 48.

¹¹ A/CN.4/102/Add.1.

toire, sans quoi toute la série des articles projetés resterait inopérante, car aucun Etat n'abandonnera jamais, de son propre gré, son droit de se livrer à la pêche et de prendre des mesures de conservation. Il n'a pas retenu l'alinéa *a*) du paragraphe 2, dont les dispositions tendent à limiter les droits de l'Etat riverain. Toutefois, si la Commission le désire, il est tout prêt à rétablir ce texte. Une modification s'imposerait, bien entendu, pour d'autres articles, par exemple l'article 25.

33. Ainsi que l'a fait remarquer M. Edmonds, l'indifférence que peut manifester l'Etat riverain à prendre des mesures de conservation ne saurait impliquer que d'autres Etats perdraient leurs droits dans les régions visées. Si l'on insérait à la troisième ligne de l'article 25 entre les mots « peut » et « adopter », les termes « à condition que l'Etat riverain n'ait adopté aucune mesure », l'on remédierait à cette situation et l'on permettrait à l'Etat riverain de prendre les mesures appropriées.

34. La remarque du Président, selon laquelle l'intérêt spécial de l'Etat riverain n'a qu'une importance secondaire, soulève la question de savoir s'il est nécessaire de préciser cet intérêt. Etant donné qu'une solution objective de tout désaccord pourra toujours être recherchée par voie d'arbitrage, M. Spiropoulos est prêt à ne pas mentionner l'intérêt spécial.

35. M. SANDSTRÖM convient avec M. Edmonds que le projet d'articles adopté à la session précédente est satisfaisant dans ses grandes lignes, et que la Commission ne doit pas s'en départir quant au fond. On a établi, dans ce projet d'articles, qu'il faut d'abord rechercher un accord sur les mesures de conservation, et que c'est seulement en cas d'échec que des mesures unilatérales peuvent être prises. Le texte proposé par M. Spiropoulos ne devrait pas — comme l'envisageait, semble-t-il, son auteur — être inséré en tête du projet, car il ne fait aucune allusion à la recherche préalable d'un accord entre les Etats intéressés. La Commission doit utiliser comme texte de base les projets d'articles adoptés à la session précédente, mais ne pas commencer par les mesures d'urgence à prendre par l'Etat riverain.

36. Sir Gerald FITZMAURICE pense que M. Spiropoulos a présenté une formule transactionnelle et il appelle l'attention de la Commission sur certaines considérations. Tout d'abord, il convient d'établir une distinction entre un intérêt spécial et un intérêt spécial exclusif. A cet égard, il a été frappé par les commentaires du Président concernant l'intérêt spécial de l'Etat riverain. S'il est important de se souvenir qu'en raison même de sa situation géographique, l'Etat riverain porte normalement un intérêt spécial aux pêcheries contiguës à ses côtes, d'autres Etats peuvent eux aussi avoir un intérêt spécial dans ces parages pour des motifs tout différents, par exemple si leurs nationaux viennent y pêcher depuis longtemps et que le produit de cette pêche est important pour l'économie du pays. Ce serait manquer complètement de réalisme que de considérer l'Etat riverain comme le seul susceptible de revendiquer un intérêt spécial dans cette zone particulière. Une fois ce fait reconnu, bien des difficultés auxquelles s'est heurtée la Commission se trouveront surmontées.

37. En second lieu, une question de présentation se pose. Les gouvernements doivent tenir compte des réactions que produira le projet d'articles chez ceux qui s'occupent de pêcheries. Mieux vaudrait éviter une référence trop explicite ou trop exclusive à l'intérêt spécial de l'Etat riverain, qui risquerait de rendre le projet inacceptable dans certains milieux.

38. Troisièmement, la Commission a peut-être négligé le fait qu'il y a deux catégories d'Etats riverains, ceux qui se trouvent en face d'une vaste étendue de mer non délimitée et ceux qui sont groupés autour d'un même secteur de la haute mer ou d'un golfe. Dans ce dernier cas, tous les Etats riverains intéressés peuvent revendiquer des droits sur les mêmes eaux, et, s'ils se prévalent tous des dispositions de l'article 29, il peut facilement en résulter le plus grand désordre.

39. Quatrièmement, la Commission ne doit pas perdre de vue l'observation de M. Edmonds: bon nombre d'Etats riverains ne peuvent ou ne veulent réglementer la pêche, alors que l'intérêt de tous les Etats dont les ressortissants se livrent à la pêche dans les régions contiguës aux côtes des premiers est d'édicter des mesures de conservation, si besoin est.

40. Si elle adopte le texte de M. Spiropoulos, la Commission doit examiner soigneusement les répercussions de cette décision sur l'article 25. Elle doit également rejeter la proposition de M. Pal tendant à ajouter à cet article une stipulation interdisant aux Etats autres que l'Etat riverain de prendre des mesures de conservation dans les régions contiguës à ses côtes, alors que le texte de M. Spiropoulos les y autorise au cas où l'Etat riverain ne prendrait pas les dispositions nécessaires.

41. Il faut maintenir le paragraphe 2 *a*) de l'article 29, parce que le but même du projet est d'empêcher l'épuisement injustifié des stocks de poisson. Si cet épuisement n'est pas à craindre, les mesures de conservation ne sont pas nécessaires.

42. Les propositions de M. Padilla Nervo donneraient, à peu de choses près, les mêmes résultats que le texte de M. Spiropoulos. Toutefois, Sir Gerald préfère ce dernier: il dit plus clairement que l'Etat riverain doit d'abord essayer de conclure avec les autres Etats intéressés un accord sur les mesures de conservation; c'est seulement en cas d'échec qu'il peut agir unilatéralement. De plus, il ne convient pas d'insister exclusivement, comme le propose M. Padilla Nervo, sur l'intérêt spécial de l'Etat riverain à la conservation dans la région contiguë à ses côtes car il ne se trouve certes pas toujours que l'intérêt spécial de l'Etat riverain soit le seul en cause.

43. La Commission pourrait — ce serait une autre solution — adopter une disposition assez proche de l'article 29 actuel où l'on définirait mieux l'intérêt spécial de l'Etat riverain; l'on pourrait préciser que cet intérêt peut être latent ou virtuel, mais en se bornant à mentionner son existence comme une condition essentielle pour que l'Etat riverain ait le droit de prendre unilatéralement des mesures de conservation. En revanche, il accepterait que l'on supprime toute mention de l'intérêt spécial de l'Etat riverain si les conditions prévues à l'alinéa *a*) du paragraphe 2 sont maintenues et si l'article 25 n'est pas modifié.

44. Le PRÉSIDENT se demande si, pour la clarté du débat, il ne serait pas préférable que la Commission prenne comme texte de base les articles du projet dans l'ordre où ils ont été adoptés à la session précédente, compte tenu des observations des gouvernements.

45. Pour M. SPIROPOULOS, lorsque la Commission aura pris une décision sur les articles 28 et 29, les autres ne donneront lieu à aucune difficulté.

46. Il pense, comme Sir Gerald Fitzmaurice, qu'il serait absurde d'empêcher les autres Etats d'adopter des mesures de conservation lorsque l'Etat riverain ne le fait pas.

47. Il n'a pas inséré dans son texte la disposition de l'alinéa a) du paragraphe 2 parce que l'article 25 ne contient aucune prescription de ce genre. Toutefois, il est disposé à réparer cette omission.

La Commission décide de renvoyer la suite de l'examen de l'article 25 et de commencer par l'article 29.

Article 29

48. Faris Bey el-KHOURI dit que l'on éviterait toutes les difficultés de définition et toute ambiguïté si les articles visaient uniquement « l'intérêt » de l'Etat riverain, sans préciser la nature de cet intérêt.

49. M. SALAMANCA est d'avis que la Commission devrait se prononcer séparément sur les premiers mots de l'article 29. Il lui semble qu'en ce qui concerne la nature de l'intérêt de l'Etat riverain, la proposition de M. Spiropoulos rejoint, quant au fond, celle de M. Padilla Nervo.

50. A l'inverse de Sir Gerald, il ne croit pas que M. Spiropoulos ait voulu permettre à un Etat de réglementer la pêche dans une région contiguë aux côtes d'un autre Etat.

51. M. PADILLA NERVO estime que les premiers mots du paragraphe 1 de l'article 29 ne sont pas compatibles avec le paragraphe 4 du préambule du projet d'articles et il propose donc formellement d'ajouter au début du texte de M. Spiropoulos un paragraphe séparé, ainsi rédigé :

« Un Etat riverain a un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans une partie de la haute mer contiguë à ses côtes. »

Les membres de la Commission noteront que ce texte est identique au début du paragraphe 1 adopté à la session précédente, sauf que le mot « ayant » a été remplacé par le mot « a ».

52. M. ZOUREK ne croit pas qu'au fond, M. Spiropoulos et M. Padilla Nervo soient d'opinions différentes, mais il préfère la proposition de M. Padilla Nervo parce qu'elle reconnaît explicitement l'intérêt spécial de l'Etat riverain à la conservation des ressources dans la région contiguë à ses côtes et parce qu'une telle disposition faciliterait l'acceptation du projet par les gouvernements.

53. M. AMADO fait observer que M. Padilla Nervo a évidemment l'intention d'affirmer que l'Etat riverain a un intérêt spécial en raison de sa situation géographique.

54. M. PADILLA NERVO dit qu'il en est bien ainsi.

55. M. AMADO ajoute qu'il est également nécessaire de reconnaître les intérêts des autres Etats dont les ressortissants se livrent à la pêche dans la même région.

56. M. FRANÇOIS, Rapporteur spécial, insiste sur la nécessité de limiter le droit de l'Etat riverain à la partie de la haute mer qui est contiguë à ses côtes; autrement on pourrait considérer que la disposition lui donne des pouvoirs unilatéraux sur une région très étendue. Il importe particulièrement de le faire maintenant que la Commission a supprimé la limite de cent milles qu'elle avait adoptée à la cinquième session ¹².

57. M. SCELLE trouve difficile d'accorder un tel privilège aux Etats riverains car bon nombre d'entre eux n'ont manifesté aucun intérêt pour la pêche dans la région contiguë à leurs côtes tandis que d'autres Etats le font depuis de nombreuses années. A titre d'exemple, il rappelle que des pêcheurs français exploitent traditionnellement les ressources de pêcheries situées au large de Terre-Neuve. Il n'y a aucune raison de favoriser ainsi l'Etat riverain car cela pourrait léser les intérêts des Etats qui désirent maintenir ou développer une industrie de la pêche.

58. Une fois de plus, la Commission paraît vouloir empiéter sur la liberté de la haute mer, qui est essentiellement *res communis* et qui est donc ouverte à toutes les nations dans des conditions de parfaite égalité. Cette tendance déplorable a été très marquée au cours des débats consacrés au plateau continental. Si l'on n'y met pas obstacle, la liberté de la haute mer disparaîtra complètement et les Etats riverains se partageront les océans, violation flagrante d'un principe fondamental du droit international touchant le domaine public. Comme toujours, il fera tout ce qui est en son pouvoir pour résister à cette tendance qui encouragera les Etats à revendiquer une mer territoriale encore plus large.

59. M. SPIROPOULOS tient à préciser qu'il n'a pas accepté l'amendement que M. Padilla Nervo propose d'apporter à son texte, qui s'appuie sur l'article 29 mais qui ne mentionne pas l'intérêt spécial de l'Etat riverain.

60. Faris Bey el-KHOURI, notant que l'on peut considérer que le début de l'article 29 décrit simplement certains pouvoirs de l'Etat riverain plutôt qu'il n'énonce une condition de l'exercice de droits unilatéraux, se déclare en mesure d'appuyer soit le texte de M. Padilla Nervo soit celui de M. Spiropoulos.

61. Sir Gerald FITZMAURICE demande à M. Padilla Nervo de ne pas insister pour le maintien de son amendement, qui détruirait la possibilité de compromis que ménage le texte de M. Spiropoulos. A l'inverse de M. Zourek, il ne pense pas que l'adoption de l'amendement de M. Padilla Nervo rendrait le projet plus séduisant pour l'Assemblée générale. A cause des droits que leur confère l'article 29, les Etats riverains ne rejeteront

¹² Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Supplément n° 9 (A/2456), page 17.

pas le projet au cas où il n'y serait pas fait mention de leur intérêt spécial. En revanche, l'amendement de M. Padilla Nervo donne nettement à entendre que seuls les Etats riverains peuvent avoir un intérêt spécial à la conservation dans les régions contiguës à leurs côtes, ce qui pourrait rendre le projet inacceptable pour tout un groupe d'autres Etats. Des droits spéciaux sont conférés à l'Etat riverain mais il n'est pas souhaitable de trop insister, dans l'article lui-même, sur l'intérêt spécial de cet Etat.

62. Les pêcheries exploitées depuis longtemps au large de Terre-Neuve par les pêcheurs espagnols et portugais sont un exemple plus probant que celui cité par M. Scelle. En effet, aucun des deux pays dont ils viennent n'a de territoires dans cette région et, du moins pour le Portugal, ces pêcheries sont d'une importance économique capitale.

63. Sir Gerald demande si M. Spiropoulos accepterait de modifier son texte en le rapprochant davantage de celui qui a été adopté à la session précédente. Ce texte pourrait être rédigé à peu près comme suit :

« Tout Etat riverain peut, en vue du maintien de la productivité des ressources biologiques de la mer, adopter unilatéralement les mesures de conservation appropriées pour toutes pêcheries particulières dans la partie de la mer contiguë à ses côtes... »

Le soin d'établir le texte pourrait être laissé au Comité de rédaction.

64. M. AMADO dit que certains événements récents ont montré que l'Etat riverain doit avoir la possibilité d'empêcher que ses propres ressortissants ne soient lésés par les nationaux d'autres Etats qui concentrent de grandes flottes de pêche dans des régions contiguës à ses côtes. Peut-être établirait-on l'équilibre qui convient entre les intérêts en présence si l'on adoptait le texte de M. Spiropoulos.

65. M. SPIROPOULOS accepte de modifier son amendement dans le sens indiqué par Sir Gerald et le fait d'autant plus volontiers qu'après mûre réflexion il est arrivé à la conclusion que certaines parties de l'article 29 pourraient être rétablies.

66. Il demande également à M. Padilla Nervo de ne pas insister en faveur de son amendement : l'intérêt spécial de l'Etat riverain est déjà reconnu dans le préambule et il n'est pas souhaitable d'insérer dans le projet lui-même une disposition qui pourrait le rendre inacceptable pour d'autres Etats.

67. De l'avis de M. SCELLE, les dispositions sur l'arbitrage obligatoire adoptées à la session précédente avaient en partie corrigé la tendance à étendre les droits des Etats riverains : maintenant la Commission paraît aller encore plus loin en donnant aux Etats riverains certains droits de préemption sur la haute mer en raison de leur situation géographique. Le système précédent avait au moins l'avantage d'être logique et n'accordait à l'Etat riverain le droit de prendre des mesures unilatérales qu'une fois épuisées les autres possibilités. Ce texte-là était acceptable et n'a donné lieu à aucune objection sérieuse de la part des gouvernements. Il n'y a aucune raison d'en modifier le fond et de faire bénéficier l'Etat

riverain d'un traitement préférentiel, alors que ses droits ne sont pas plus importants que ceux des autres Etats.

68. M. SALAMANCA estime qu'il est essentiel de savoir si l'octroi à l'Etat riverain des droits prévus à l'article 29 doit ou non être subordonné à l'existence d'un « intérêt spécial ». L'amendement de M. Padilla Nervo a l'avantage d'être explicite et compatible avec le paragraphe 4 du préambule.

69. Répondant à M. SANDSTRÖM, M. SPIROPOULOS confirme qu'il ne propose pas de supprimer le paragraphe 3 de l'article 29.

70. M. PADILLA NERVO conclut du débat qu'il doit insister pour le maintien de son propre amendement. La plupart des objections formulées s'adressaient non pas tant à sa proposition qu'au texte adopté à la session précédente. Si, comme l'ont soutenu certains membres de la Commission, les intérêts de l'Etat riverain sont identiques à ceux des autres Etats, pourquoi alors la Commission a-t-elle, à la session précédente, reconnu les droits spéciaux de l'Etat riverain ? Son amendement n'est pas contraire au texte actuel de l'article 29 et n'empêche pas les ressortissants de certains Etats de pêcher dans les régions contiguës aux côtes d'autres Etats. Si son amendement n'obtient pas l'approbation de la Commission, ceux qui s'y opposent peuvent voter pour le texte de M. Spiropoulos.

71. Comme son amendement contient une importante affirmation de principe, il demande un vote par appel nominal.

72. Sir Gerald FITZMAURICE croyait que M. Padilla Nervo avait, au début de la séance, souhaité voir précéder des mots « En conséquence »¹³ le passage de la proposition de M. Spiropoulos qui en constituerait maintenant le paragraphe 2. Si tel est le cas, l'importance relative des principes énoncés dans le paragraphe 1 de l'article 29 sera tout autre, bien que la première phrase, telle que M. Padilla Nervo propose de la rédiger, puisse contenir l'énoncé d'un fait. Sir Gerald sera donc forcé de voter contre l'amendement, non qu'il conteste que l'Etat riverain ait un intérêt spécial ou que des droits spéciaux doivent lui être accordés, mais parce qu'il refuse que cet intérêt ou ces droits soient mis au premier plan alors que les intérêts correspondants des autres Etats seraient passés sous silence. Il se demande si le texte de M. Spiropoulos ne répond pas à l'observation de M. Padilla Nervo puisqu'il vise les droits de tous les Etats intéressés.

73. M. PADILLA NERVO n'insiste pas sur l'insertion des mots « En conséquence ».

74. Le PRÉSIDENT met aux voix par appel nominal l'amendement de M. Padilla Nervo, tendant à l'adjonction d'un nouveau paragraphe¹⁴ au début du texte de M. Spiropoulos.

Il est procédé au vote par appel nominal :

¹³ Voir plus haut paragraphe 19.

¹⁴ Voir plus haut paragraphe 51.

Votent pour : M. Amado, M. François, M. Krylov, M. Padilla Nervo, M. Pal, M. Salamanca et M. Zourek.

Votent contre : M. Edmonds, Sir Gerald Fitzmaurice, M. Sandström, M. Scelle et M. Spiropoulos.

S'abstiennent : M. García Amador, M. Hsu et Faris Bey el-Khourî.

Par 7 voix contre 5, avec 3 abstentions, l'amendement de M. Padilla Nervo est adopté.

75. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il s'est abstenu de voter sur l'amendement parce qu'il juge inutile de reprendre à l'article 29 une disposition concernant l'intérêt spécial de l'Etat riverain, qui figure déjà au paragraphe 4 du préambule. Bien entendu, il ne faut pas en conclure qu'il est opposé au principe lui-même. En fait, il s'est employé à en obtenir l'adoption à la session précédente de la Commission.

76. M. FRANÇOIS, Rapporteur spécial, a voté en faveur de l'amendement, moins dangereux que le texte de M. Spiropoulos, parce qu'au moins il donne des directives pour l'exercice par l'Etat riverain du droit de prendre des mesures unilatérales et fournit un critère dont pourra s'inspirer la commission arbitrale si les mesures prises dans une zone revendiquée à titre de zone « contiguë » sont contestées.

77. M. KRYLOV a voté pour l'amendement parce que si l'intérêt spécial de l'Etat riverain a été reconnu dans le préambule, il n'en est pas moins souhaitable de mentionner cet intérêt dans le corps du texte.

78. M. SPIROPOULOS s'est prononcé contre l'amendement à cause du paragraphe 4 du préambule.

79. M. HSU s'est abstenu parce que le texte de M. Spiropoulos permet mieux de concilier les deux thèses extrêmes.

80. Faris Bey el-KHOURI s'est également abstenu, non pas qu'il conteste l'intérêt de l'Etat riverain à la conservation des ressources biologiques dans la région contiguë à ses côtes, mais parce qu'il ne peut voter sur un texte avant d'en connaître les incidences sur le reste de l'article 29.

81. Si le texte de M. Spiropoulos avait été mis aux voix le premier, il aurait voté pour lui.

82. M. SANDSTRÖM reconnaît que l'Etat riverain a un intérêt spécial à la conservation des ressources biologiques dans la région contiguë à ses côtes; s'il a voté contre l'amendement c'est qu'il pourrait diminuer les chances d'adoption de l'ensemble du projet.

83. M. EDMONDS a voté contre l'amendement parce que, si l'énoncé de faits qu'il contient ne lui paraît pas prêter à objection, il peut donner lieu à des difficultés et à des différends du fait qu'il ne tient pas compte des autres dispositions du projet.

84. M. ZOUREK a voté en faveur de l'amendement parce qu'il est conforme aux intérêts économiques des Etats riverains que la Commission a déjà reconnus en des termes plus larges dans son projet d'articles relatifs

au plateau continental. Vu cette dernière décision, il eût été étrange de ne pas mentionner le droit des Etats riverains d'édicter des règlements pour la conservation des ressources biologiques qui — il tient à le faire observer — n'auront aucun effet discriminatoire à l'encontre des ressortissants d'autres Etats.

85. M. PADILLA NERVO constate que la Commission a reconnu en termes positifs et non plus en termes conditionnels l'intérêt spécial de l'Etat riverain.

86. M. SCELLE dit qu'il a déjà amplement expliqué les raisons de son opposition.

La séance est levée à 13 h. 15.

352^e SÉANCE

Jeudi 24 mai 1956, à 9 h. 30

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
Régime de la haute mer (point 1 de l'ordre du jour) (A/2934, A/CN.4/97/Add.3, A/CN.4/99 et Add.1 à 7) (<i>suite</i>):	
Conservation des ressources biologiques de la haute mer (<i>suite</i>):	
Article 29 (<i>suite</i>)	101

Président : M. F. V. GARCÍA AMADOR.

Rapporteur : M. J. P. A. FRANÇOIS.

Présents :

Membres : M. Gilberto AMADO, M. Douglas L. EDMONDS, Sir Gerald FITZMAURICE, M. Shuhsi HSU, Faris Bey el-KHOURI, M. S. B. KRYLOV, M. L. PADILLA NERVO, M. Radhabinod PAL, M. Carlos SALAMANCA, M. A. E. F. SANDSTRÖM, M. Georges SCELLE, M. Jean SPIROPOULOS, M. Jaroslav ZOUREK.

Secrétariat : M. LIANG, Secrétaire de la Commission.

Egalement présent : M. M. CANYES, Représentant de l'Union panaméricaine.

Régime de la haute mer (point 1 de l'ordre du jour) (A/2934, A/CN.4/97/Add.3, A/CN.99 et Add.1 à 7) (*suite*)

Conservation des ressources biologiques de la haute mer (suite)

Article 29 (suite)

1. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à la séance précédente la Commission a adopté l'amendement de M. Padilla Nervo au texte de M. Spiropoulos combinant les dispositions des articles 28 et 29. Il reste à prendre une décision sur le texte lui-même¹, complété par l'adjonction de la disposition du paragraphe 2 a) de l'article adopté à la précédente session.

¹ A/CN.4/SR.351, paragraphe 5.