

Document:-
A/CN.4/SR.352

Compte rendu analytique de la 352e 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>)*

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.

2. M. SPIROPOULOS signale qu'il a, en outre, accepté certaines modifications de forme proposées par Sir Gerald Fitzmaurice, dont l'examen pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

3. Au sujet du paragraphe 3 de l'article 29 adopté l'année précédente, il craint qu'il n'y ait contradiction entre la disposition selon laquelle les mesures adoptées unilatéralement par l'Etat riverain restent obligatoires en attendant la décision arbitrale et le paragraphe 2, aux termes duquel ces mesures ne peuvent avoir effet à l'égard des autres Etats que si les conditions posées aux alinéas a), b) et c) sont remplies.

4. M. PADILLA NERVO fait observer que le texte de M. Spiropoulos laisse subsister un doute sur le point de savoir si l'Etat riverain aurait le droit d'adopter unilatéralement des mesures de conservation au cas où il n'aurait pu aboutir à un accord avec les autres Etats intéressés.

5. Le PRÉSIDENT indique qu'à la précédente session la Commission a décidé, après de longs débats, que l'Etat riverain serait tenu d'engager avec les autres Etats intéressés des négociations, dont la nature n'a pas été précisée, en vue d'obtenir leur accord sur les mesures de conservation à prendre. C'est seulement une fois remplie cette condition, et dans l'hypothèse où les négociations seraient restées infructueuses après « un délai raisonnable » — le soin de fixer en quoi consistera ce délai raisonnable étant liassé à l'Etat riverain — que ce dernier peut prendre unilatéralement des mesures de conservation.

6. M. SANDSTRÖM estime que la condition posée est plus rigoureuse: elle exige des Etats un effort réel pour entamer des négociations sérieuses.

7. M. EDMONDS demande que le Comité de rédaction soit chargé d'examiner, pour l'article 29, le texte révisé qui suit:

1. Un Etat riverain ayant un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans une partie de la haute mer contiguë à ses côtes peut adopter unilatéralement toutes mesures de conservation appropriées dans cette partie de la haute mer, si des négociations avec les autres Etats intéressés n'ont pas abouti à un accord dans un délai raisonnable.

2. Les mesures que l'Etat riverain aura adoptées en vertu du paragraphe 1 du présent article ne peuvent avoir effet à l'égard des autres Etats que:

- a) S'il est possible de prouver scientifiquement la nécessité impérieuse et l'urgence de mesures de conservation;
- b) Si ces mesures sont fondées sur des conclusions scientifiques valables; et
- c) Si elles n'ont pas d'effets discriminatoires à l'encontre des pêcheurs étrangers.

3. Si ces mesures ne sont pas acceptées par les autres Etats intéressés, chacune des parties peut entamer la procédure prévue à l'article 31. Sous réserve de la disposition de l'article 32, paragraphe 2, les mesures prises restent obligatoires en attendant la décision arbitrale.

Les modifications apportées au texte sont de pure forme.

8. M. Edmonds conserve l'opinion qu'il a exprimée au cours de la précédente session², à savoir que les

mesures de conservation prises unilatéralement par l'Etat riverain ne devraient pas avoir force obligatoire à l'égard des autres Etats avant que la décision arbitrale ne soit intervenue; il n'est toutefois pas dans son intention de rouvrir le débat sur cette question.

9. M. PAL estime que le paragraphe 3 appelle d'autres précisions; en effet, il n'indique pas quels sont les autres Etats intéressés, ni s'il faut comprendre parmi ces derniers ceux qui ont seulement un intérêt éventuel à la pêche dans la zone considérée.

10. En ce qui concerne le paragraphe 1, il fait sienne la proposition d'amendement formulée par le Gouvernement de l'Inde (A/CN.4/97/Add.3, paragraphe 48) et tendant à remplacer les mots « si des négociations... dans un délai raisonnable » par le texte suivant: « Toutefois, un Etat dont les nationaux se livrent ou peuvent se livrer à la pêche dans lesdites régions peut prier l'Etat riverain d'engager avec lui des négociations au sujet desdites mesures ». Cette modification a pour objet de permettre à l'Etat riverain de prendre des mesures de conservation sans consulter au préalable les autres Etats intéressés. Il est loisible à ces derniers, s'ils voient une objection aux mesures adoptées, d'engager des négociations avec l'Etat riverain.

11. M. SPIROPOULOS considère que l'article 27 répond aux préoccupations du Gouvernement de l'Inde; peut-être serait-il possible d'en étendre l'application à l'hypothèse qui fait l'objet de l'article 29, mais c'est là plutôt une question de rédaction que de fond.

12. Faris bey el-KHOURI déclare que la Commission devrait poser en principe que, dans le cas où plusieurs Etats riverains ont des côtes situées en bordure d'une même région de la haute mer, il ne pourra être pris de mesures de conservation que du consentement de tous les intéressés; il serait en effet inadmissible de permettre à un Etat d'imposer sa réglementation aux autres.

13. M. PAL pense que la Commission doit encore examiner deux autres questions. Tout d'abord, elle doit décider si les critères énumérés au paragraphe 2 de l'article 29 ne s'appliqueront qu'aux mesures prises par l'Etat riverain ou s'il faut les étendre à toutes les mesures de conservation prises par n'importe quel Etat ou groupe d'Etats, aux termes des articles 25 et 26. Etant donné que toutes les mesures de ce genre auront pour effet de porter plus ou moins atteinte à la liberté de la haute mer, M. Pal demande que les critères leur soient également applicables. Certes, la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 32 permet de penser qu'il en sera bien ainsi jusqu'à un certain point, mais il vaut mieux prévoir en la matière une disposition plus précise et plus claire. En second lieu, il y a lieu de préciser à l'article 29 ce que l'on entend par l'expression « Etat riverain » et en quoi consiste la « partie de la haute mer contiguë à ses côtes ».

14. M. SPIROPOULOS fait observer que le projet d'articles pose toute une série de problèmes complexes dont il est sans doute préférable de ne pas aborder l'étude si la Commission veut achever la tâche entreprise. Par exemple, lorsqu'il est question, dans le projet,

² A/CN.4/SR.298, paragraphe 6.

des Etats dont les ressortissants se livrent à la pêche, s'agit-il en fait des navires battant le pavillon de l'Etat, et non de leurs équipages, qui peuvent comprendre des ressortissants d'autres Etats ? Une autre question est celle de la région à laquelle s'appliquent les règlements édictés par un Etat riverain, lorsqu'il existe plusieurs autres Etats dont les côtes sont situées à proximité.

15. En élaborant les règles sur la conservation des ressources biologiques de la mer, la Commission devrait se proposer de formuler les principes généraux, sans entrer dans les détails techniques; ceux-ci pourront faire l'objet d'un examen ultérieur si une conférence diplomatique est réunie pour examiner le projet d'articles. Dans les circonstances actuelles, la Commission ne peut que s'efforcer de définir les grandes lignes d'une réglementation de la pêche dans le cadre du droit international en vigueur; M. Spiropoulos se demande si un effort pour aboutir à une solution plus radicale ne serait pas voué à l'échec. Il juge donc préférable de renvoyer la question posée par Faris bey el-Khoury au Comité de rédaction, de manière à ne pas compliquer les débats.

16. Sir Gerald FITZMAURICE reconnaît que la Commission ne peut entrer dans les détails de la question; il fait toutefois observer que, si ces articles du projet sont adoptés, leur application devra être assurée par des spécialistes des pêcheries, ce qui oblige la Commission à tenir compte de certains problèmes techniques.

17. Faris Bey el-Khoury a signalé une difficulté qui touche au vif de la question, difficulté que Sir Gerald a lui-même évoquée à la séance précédente³. Le cas de plusieurs Etats riverains groupés à proximité d'une même région de la haute mer n'est pas exceptionnel; on en relève des exemples dans les régions orientales et occidentales de la Méditerranée, dans la mer Baltique, la mer du Nord, la mer des Antilles, la partie septentrionale de l'océan Indien, dans certaines régions du sud-est de l'Asie et près des côtes japonaises, toutes zones où se trouvent des lieux de pêche importants. Sir Gerald a toujours eu le sentiment que la Commission, dans son projet, accordait une place excessive au cas d'un Etat riverain unique dont les côtes sont baignées par une mer ouverte, et il pense que l'intérêt suscité par cette situation particulière explique, dans une large mesure, le débat qui s'est institué sur la conservation des ressources biologiques. La question posée par Faris Bey el-Khoury appelle une décision. Si l'on veut éviter la confusion qui résulterait du fait que plusieurs Etats riverains prendraient, chacun de leur côté, des mesures de conservation pour une même région, il faut que ces mesures soient adoptées d'un commun accord. L'existence de conventions conclues par les Etats riverains de la mer du Nord, malgré les lacunes que celles-ci présentent peut-être à certains égards, prouve qu'il est possible d'arriver à un accord.

18. M. SPIROPOULOS partage l'opinion exprimée par Faris Bey el-Khoury et par Sir Gerald Fitzmaurice; toutefois, la difficulté qu'ils ont signalée ne lui paraît pas insurmontable, et il estime que la question pourrait être renvoyée au Comité de rédaction. Le fait que les

autres Etats riverains situés dans la région peuvent s'adresser à la commission arbitrale s'ils ont des objections à élever contre un règlement adopté de manière unilatérale apporte certaines garanties contre l'éventualité d'une situation sans issue.

19. Faris Bey el-KHOURI pense que, tout au long de ses débats sur le projet d'articles, la Commission a fait entièrement fausse route. La conservation des ressources biologiques de la haute mer est une question d'intérêt universel; c'est donc un organisme international tel que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture qui aurait dû édicter les règlements nécessaires. Ils auraient alors présenté l'uniformité souhaitable, et l'application en aurait été générale. Toutefois, puisque tant la Conférence de Rome que la Commission ont étudié le problème du point de vue national, il est trop tard pour revenir à une meilleure méthode. Faris Bey el-Khoury proposera donc l'insertion, à la fin du paragraphe 1 de l'article 29, d'une disposition selon laquelle l'Etat riverain qui désire prendre des mesures de conservation dans une zone contiguë au littoral d'autres Etats sera tenu, s'il n'aboutit pas à un accord avec ces derniers, de soumettre, avant toute décision, à une commission arbitrale les mesures qu'il se propose de prendre.

20. Le PRÉSIDENT doute qu'il soit possible d'insérer une disposition à cet effet au paragraphe 1 de l'article 29, puisque cet article n'a pas trait à l'hypothèse envisagée par Faris Bey el-Khoury. Au cas où le Comité de rédaction jugerait que cette disposition ne peut trouver place dans le corps même du projet d'articles, peut-être serait-il possible de mentionner la question dans le commentaire.

21. Faris Bey el-KHOURI ne voit pas d'objection au renvoi de sa proposition au Comité de rédaction; mais il est convaincu qu'elle doit trouver place non dans le commentaire, mais dans le texte même des articles.

22. Le PRÉSIDENT fait observer que, s'il a suggéré de mentionner la question dans le commentaire, il ne s'agissait que d'une solution à adopter en dernier ressort.

23. M. ZOUREK estime qu'avant de passer à l'examen d'un autre article la Commission devrait donner au Comité de rédaction des directives plus complètes. En premier lieu, elle devrait se prononcer sur l'amendement de M. Pal à la dernière partie du paragraphe 1 de l'article 29⁴; en second lieu, elle devrait donner son avis sur l'opinion de M. Pal selon laquelle il conviendrait d'étendre à tous les cas prévus l'application des dispositions du paragraphe 2⁵. Quant à lui, il pense que, la question étant déjà tranchée dans ce sens par la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 32 pour tous les cas dont la Commission dite arbitrale viendrait à être saisie, la proposition de M. Pal tendant à généraliser l'application du paragraphe 2 de l'article 29 devrait être adoptée. Il serait facile de le faire en retenant les dispositions en question sous forme d'un article séparé dont le texte serait modifié de manière appropriée.

³ A/CN.4/SR.351, paragraphe 38.

⁴ Voir plus haut paragraphe 10.

⁵ Voir plus haut paragraphe 13.

24. M. SPIROPOULOS croit que la Commission devrait attendre que ses travaux soient beaucoup plus avancés pour se prononcer sur le deuxième point mentionné par M. Zourek.

25. M. PAL fait remarquer qu'une troisième question reste à examiner, celle de la définition, car le projet actuel n'indique pas clairement ce qu'il faut entendre par une partie de la haute mer contiguë aux côtes de l'Etat riverain.

26. Il ajoute que le Gouvernement indien a proposé un amendement fondamental au paragraphe 1 de l'article 29. Selon le projet actuel, les négociations avec les autres Etats sont une condition préalable à l'adoption par l'Etat riverain d'une mesure unilatérale quelconque. Ce que propose le Gouvernement de l'Inde, c'est que le droit de l'Etat riverain en la matière ne soit pas subordonné à une telle condition. Le paragraphe 2 de l'article indique amplement à quel moment, pourquoi et dans quels cas l'Etat riverain a le droit de prendre pareilles mesures. Le caractère d'urgence est une des conditions de ce droit: ce serait aller à fins contraires que d'imposer comme condition préalable la nécessité de négocier avec autrui. L'objet de l'amendement indien, auquel M. Pal donne son appui, est de supprimer une disposition qui risque d'aller à l'encontre du projet tout entier.

27. Le PRÉSIDENT reconnaît que la Commission elle-même doit se prononcer sur les questions importantes que M. Pal a soulevées.

28. Sir Gerald FITZMAURICE rappelle, au sujet de l'amendement au paragraphe 1 proposé par M. Pal, qu'à la session précédente la Commission a conclu, après un long débat, qu'il serait conforme au droit et à l'équité d'imposer à l'Etat riverain, à titre de condition préalable, l'obligation de rechercher un accord avec les autres Etats intéressés avant d'exercer le droit d'agir unilatéralement⁶; il serait inéquitable, en effet, de permettre à un Etat riverain dont les ressortissants ne se sont peut-être encore jamais livrés à la pêche dans la région considérée d'édicter une réglementation sans avoir essayé de s'entendre avec les Etats dont les ressortissants exercent peut-être cette activité dans la région depuis de nombreuses années; d'autre part, les mots « dans un délai raisonnable » protègent les intérêts de l'Etat riverain. Cette condition revêt une grande importance pour les Etats non riverains, qui pourraient juger le projet inacceptable si elle n'y figurait pas. Il ne faut pas oublier que, dans ce cas, les dispositions en question ne seraient pas obligatoires et que les Etats riverains ne pourraient pas exercer les droits prévus dans le projet, lesquels ne font pas partie, pour le moment, du droit international.

29. M. SPIROPOULOS approuve la conclusion de Sir Gerald Fitzmaurice, mais non ses arguments. C'est un principe général du droit international que les Etats doivent essayer de négocier avant de recourir à l'arbitrage. La condition posée par le paragraphe 1 est donc logique et ne compromettrait pas les intérêts de l'Etat

riverain puisqu'il pourrait agir unilatéralement au cas où les négociations n'aboutiraient pas à un accord.

30. M. SANDSTRÖM s'associe aux observations de M. Spiropoulos. Néanmoins, le Comité de rédaction devrait envisager le cas où plusieurs Etats riverains revendiqueraient le droit de mettre en vigueur unilatéralement des mesures de conservation dans la même région. A son avis, il est évident qu'aucun d'eux ne saurait y avoir plus droit que les autres.

31. Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement de M. Pal qui vise le dernier membre de phrase du paragraphe 1 de l'article 29 depuis les mots « si des négociations » jusqu'à la fin.

Par 8 voix contre 5, avec une abstention, l'amendement de M. Pal est rejeté.

32. Le PRÉSIDENT, revenant sur la proposition de M. Pal de préciser ce qu'il faut entendre par Etat riverain, fait observer que ni à la Conférence de Rome, ni au cours des débats de la Commission, il n'a été jugé nécessaire de le faire. En raison des difficultés d'une telle entreprise, il doute que l'on parvienne à se mettre d'accord sur une définition.

33. M. KRYLOV partage l'avis du Président: non seulement une définition est inutile parce que, d'une manière générale, on comprend de quoi il s'agit, mais elle pourrait même être dangereuse.

34. Acquiesçant à une demande de M. SPIROPOULOS, M. PAL n'insiste pas.

35. Le PRÉSIDENT estime que la Commission peut maintenant renvoyer au Comité de rédaction les paragraphes 1 et 2 de l'article 29 ainsi que l'amendement de M. Padilla Nervo qui a été adopté à la séance précédente et le texte combiné de M. Spiropoulos⁷ pour les articles 28 et 29 tel qu'il a été amendé au cours du débat, textes que l'ensemble des membres de la Commission paraissent approuver.

Il en est ainsi décidé.

36. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder l'examen du paragraphe 3 de l'article 29.

37. M. FRANÇOIS, Rapporteur spécial, expose que le principe de l'arbitrage obligatoire n'a été mis en question par aucun gouvernement, bien qu'il y ait certaines divergences d'opinions sur le point de savoir si les mesures unilatérales doivent être obligatoires pour les autres Etats en attendant la sentence arbitrale.

38. M. ZOUREK appelle l'attention sur les observations que le Gouvernement israélien⁸ a formulées à cet égard.

39. M. FRANÇOIS, Rapporteur spécial, continue à croire que, dans les deux alinéas visés par M. Zourek, le Gouvernement israélien ne conteste pas que les conflits résultant de l'application du projet d'articles doivent être soumis à l'arbitrage obligatoire mais qu'il critique certaines dispositions de procédure.

⁷ A/CN.4/SR.351, paragraphe 5.

⁸ A/CN.4/99/Add.1, pages 40 et 41.

⁶ A/CN.4/SR.302, paragraphes 21 à 29.

40. M. SPIROPOULOS estime que les observations du Gouvernement israélien ne sont pas convaincantes.

41. M. SANDSTRÖM a eu l'impression que le Gouvernement israélien, comme Faris Bey el-Khourî, souhaite l'établissement d'un organisme permanent chargé de s'occuper des questions de réglementation de la pêche dès qu'elles se posent. Les déclarations que contiennent les deux premières phrases du deuxième alinéa mentionné par M. Zourek sont si imprécises qu'il est difficile de saisir exactement ce que le Gouvernement israélien a en vue.

42. M. KRYLOV fait observer qu'en ce qui concerne les dispositions relatives à l'arbitrage les objections formulées par M. Padilla Nervo dans son intervention à la 338^e séance⁹ sont beaucoup plus graves.

43. L'arbitrage a joué un rôle important et honorable dans l'histoire des relations internationales, mais l'arbitrage obligatoire est en voie de disparition rapide, et à l'heure actuelle il n'est accepté en fait que par les petits Etats. Les membres de la Commission devraient se souvenir de l'accueil que l'Assemblée générale a réservé au projet sur la procédure arbitrale et du fait que le projet n'a donné jusqu'à présent aucun résultat pratique parce que l'éminent Rapporteur spécial, chargé de la question, et la Commission elle-même ont été trop ambitieux.

44. M. KRYLOV est surpris que des juristes distingués puissent attendre des gouvernements qu'ils s'engagent à recourir à l'arbitrage obligatoire, alors que l'Article 33 de la Charte des Nations Unies prévoit un ensemble de méthodes pour le règlement pacifique des différends. Sans vouloir en aucune façon se montrer intransigeant, il demande instamment à la Commission de supprimer les dispositions relatives à l'arbitrage obligatoire et aux délais, en faveur desquels Sir Gerald Fitzmaurice a tant insisté à la session précédente et que les Etats pourraient difficilement accepter, et de remplacer cette procédure inutilement rigoureuse et formaliste par une disposition stipulant que les différends devront être réglés suivant les méthodes prévues à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies. Lorsque l'Assemblée générale aura pris une décision définitive sur le projet relatif à la procédure arbitrale, la Commission pourra revenir à ces articles qui traitent de la mise en œuvre.

45. Enfin, il lui semble, en ce qui concerne la rédaction, qu'il serait préférable de consacrer un article unique au règlement des différends, de manière à faire disparaître les répétitions assez inélégantes qui se rencontrent maintenant, par exemple aux articles 26, 27, 28 et 29.

46. M. SPIROPOULOS fait observer que toute la question de principe soulevée par M. Krylov se rapporte à l'article 31, dont l'examen n'a pas encore commencé.

47. Faris Bey el-KHOURI ne voit aucune raison pour que des mesures unilatérales lient les autres Etats tant que la sentence arbitrale n'a pas été rendue. Il serait injuste d'imposer à ces Etats le soin de saisir la commission arbitrale alors qu'ils ne sont pas les auteurs de la réglementation.

48. Le PRÉSIDENT estime qu'il est impossible d'examiner un par un les articles relatifs à la conservation. Le débat consacré à l'article 25 l'a montré clairement. De même, il est impossible d'examiner le paragraphe 3 de l'article 29 indépendamment de l'article 31.

49. C'est pourquoi le Président estime qu'il faut étudier le principe de l'arbitrage dans le cadre de ces deux séries de dispositions. Lorsque cette question aura été réglée, il sera relativement facile de se prononcer sur les autres aspects du problème.

La Commission décide d'examiner le principe de l'arbitrage préalablement à toute décision sur les articles 29, 31, 32 et 33.

50. M. SCELLE fait valoir que la question à l'étude n'est pas véritablement celle de l'arbitrage mais seulement un aspect secondaire et assez particulier de celui-ci. Il est tout naturel que des juristes et des Etats, dont la conception du droit international repose sur la souveraineté, hésitent à accepter la notion d'arbitrage qui implique une limitation de cette souveraineté. Toutefois, la souveraineté portée à ses extrêmes limites peut seulement conduire au chaos dans les relations internationales.

51. La Commission s'occupe du problème de la conservation des ressources biologiques, et la question de l'arbitrage a été soulevée en raison de la possibilité de réglementer et de contrôler la pêche par l'intermédiaire d'une organisation internationale. Bien que l'on n'en soit pas encore là, le projet d'articles représente un pas dans cette voie. Comme les Etats sont des entités souveraines, l'arbitrage est la solution qui convient pour les différends qui pourraient les séparer. Toutefois, l'arbitrage n'est pas une notion précise et homogène parce qu'il en existe trois types: l'arbitrage diplomatique, l'arbitrage législatif et l'arbitrage judiciaire. C'est le deuxième type, l'arbitrage dont l'objet est d'établir une réglementation, qui est étudié, et la question de savoir si l'arbitrage est facultatif ou obligatoire est d'ordre secondaire.

52. A propos des observations de M. Krylov, M. Scelle souligne que l'attitude de l'Assemblée générale des Nations Unies à l'égard du projet élaboré par la Commission sur la procédure arbitrale n'a pas été différente de son attitude à l'égard d'autres propositions que la Commission lui avait soumises.

53. Il a souvent signalé le rôle important que la conciliation joue dans les décisions arbitrales relatives aux différends nés entre des Etats. L'arbitrage purement judiciaire n'existe pas, et il a donc tendance à penser, comme le Rapporteur spécial, que la critique du Gouvernement israélien est sans fondement. En revanche, il est vrai que l'on aurait pu choisir une expression plus exacte que « commission arbitrale » pour désigner l'organe chargé de régler les différends; peut-être une expression telle que « commission d'experts » serait-elle préférable.

54. M. AMADO constate que la question à trancher est celle de savoir si les dispositions relatives à l'arbitrage doivent être maintenues ou non. Pour lui, l'arbitrage est l'application de la loi.

55. M. SALAMANCA partage l'opinion du Président: une question de fond très importante a été soulevée. Il

⁹ A/CN.4/SR.338, paragraphe 14.

est convaincu que la Commission doit d'abord étudier les problèmes principaux et remettre les points de détail à plus tard. Elle doit se prononcer sur le texte de M. Spiropoulos¹⁰. Il est évident que des rapports étroits existent entre le paragraphe 3 de l'article 29 et l'article 31.

56. Le PRÉSIDENT croit que la Commission admettra sans doute qu'il est souhaitable d'aborder la question de l'arbitrage en matière de conservation des ressources biologiques de la haute mer sur la base du système prévu à l'article 31. Toutefois, il faut étudier la question sur le plan strictement pratique.

Il en est ainsi décidé.

57. M. FRANÇOIS, Rapporteur spécial, estime que M. Krylov n'est guère en droit de lui reprocher implicitement de ne pas avoir examiné à fond dans son rapport les observations des gouvernements relatives aux articles consacrés à l'arbitrage. Le Président lui a demandé de résumer les observations relatives non aux détails de la procédure d'arbitrage proposée, mais au principe de l'arbitrage obligatoire pour le règlement des différends portant sur les mesures de conservation. Certains gouvernements, notamment ceux de l'Inde et d'Israël, ont fait des réserves, mais pas un d'entre eux ne s'est déclaré opposé au principe de l'arbitrage dans ce domaine. Il sait que les gouvernements de certains pays, notamment ceux dont M. Krylov, M. Zourek et M. Padilla Nervo sont citoyens, s'opposent à l'arbitrage obligatoire; mais, comme aucune observation n'a été reçue d'eux, il n'a pu résumer leurs vues.

58. Le Rapporteur spécial pense, comme M. Krylov, que la Commission ne devrait pas, en règle générale, faire figurer de clauses sur l'arbitrage dans ses projets. Elle a pour tâche la codification du droit international et non le règlement des différends, question toute différente. Toutefois, les articles sur la conservation des ressources biologiques ne se bornent pas à codifier le droit en vigueur, mais relèvent bien plutôt du développement progressif du droit international, et apportent, de ce fait, certaines restrictions à la liberté traditionnelle des Etats. Il est compréhensible que ceux-ci montrent peu d'empressement à accepter ces restrictions si l'on ne réussit à les convaincre que les règles nouvelles ne seront pas appliquées de manière arbitraire; on peut donc prévoir à coup sûr que l'acceptation des articles relatifs à la conservation des ressources sera subordonnée par de nombreux Etats à l'adoption du principe de l'arbitrage obligatoire pour le règlement des différends nés de l'application de ces articles. Si l'on devait dissocier les droits nouveaux reconnus à l'Etat riverain de l'obligation de soumettre les différends à l'arbitrage, de nombreux Etats refuseraient d'approuver le projet d'articles, et tout le système élaboré par la Commission en matière de conservation des ressources s'effondrerait. Aussi ne peut-on limiter le débat au paragraphe 1 de l'article 29, en écartant le paragraphe 3. Un certain nombre de gouvernements ont présenté des observations sur l'article 31; pour le moment, toutefois, il serait peut-être préférable de se borner à l'examen des principes généraux.

¹⁰ A/CN.4/SR.351, paragraphes 5; voir également plus haut paragraphe 35.

59. Sir Gerald FITZMAURICE admire la brièveté avec laquelle le Rapporteur spécial a exposé la question de principe; il ajoutera seulement que le projet d'articles sur la conservation des ressources biologiques de la mer confère à l'Etat riverain certains droits que ne lui reconnaît pas le droit international en vigueur. Il est bien certain que l'arbitrage est la condition nécessaire pour obtenir l'approbation des autres Etats lorsque ces derniers seront priés de donner leur agrément au nouveau système.

60. M. Krylov a fait l'éloge de la conciliation, qu'il juge supérieure à l'arbitrage. Mais la conciliation ne fournirait aucune solution dans les cas de différends relatifs aux mesures de conservation. Sir Gerald prend pour exemple le cas de plusieurs Etats dont les ressortissants se livreraient à la pêche dans une région de la haute mer voisine de la côte d'un Etat riverain: ce dernier pourra affirmer la nécessité d'une période d'interdiction de la pêche motivée par le fait que, dans cette région, le poisson fraie pendant une certaine partie de l'année. A supposer que les autres Etats contestent cette thèse, il n'existe évidemment aucune possibilité de conciliation; le seul moyen d'établir si les mesures envisagées se justifient ou non se trouve dans l'examen de la question, du point de vue scientifique, par un organisme compétent dont l'avis fasse autorité. La situation est toute différente dans le cas où, par exemple, un différend s'élèverait au sujet des limites exactes des lieux où deux Etats peuvent respectivement se livrer à la pêche, s'ils ont l'un et l'autre le droit de la pratiquer dans une même zone; lorsqu'il s'agit d'un conflit de droits de ce genre, il est certainement possible de recourir à la conciliation.

61. Or c'est de la conservation des ressources biologiques de la mer que se préoccupe la Commission, et il est indispensable au bon fonctionnement du système qu'elle a élaboré de conserver l'essentiel des articles qui ont trait à l'arbitrage.

62. M. KRYLOV partage l'opinion du Rapporteur spécial selon laquelle le règlement des différends est une tout autre question que celle de l'élaboration de règles sur le fond d'une question. C'est pourquoi il propose que la Commission ne vote sur la question du recours à l'arbitrage en matière de conservation des ressources biologiques de la mer qu'après avoir résolu la question générale de l'arbitrage.

63. Il ne peut se rallier à la thèse de Sir Gerald Fitzmaurice, qui soutient qu'on ne saurait dissocier conservation et arbitrage. Aucune raison valable, semble-t-il, ne permet de prétendre que l'on ne peut rechercher le règlement des différends éventuels par d'autres moyens pacifiques, en se fondant toujours, bien entendu, sur l'avis de spécialistes compétents du point de vue scientifique. M. Krylov n'est pas opposé en principe au recours à l'arbitrage, mais ses préférences vont en règle générale à l'arbitrage facultatif, et non à l'arbitrage obligatoire. La conservation des ressources biologiques de la mer n'est pas, après tout, une question politique; c'est un domaine où un vaste champ s'ouvre à la conciliation.

64. Revenant aux remarques qu'il a faites à propos de la méthode suivie par le Rapporteur spécial pour traiter cette question, M. Krylov souligne qu'il n'a pas émis

d'objection contre les observations du Gouvernement d'Israël, bien qu'elle lui paraisse d'une longueur excessive; il entendait seulement marquer combien il regrettait qu'un mode de présentation peu satisfaisant ait été imposé au Rapporteur spécial.

65. M. SANDSTRÖM approuve l'opinion exprimée par le Rapporteur spécial et par Sir Gerald Fitzmaurice; il ajoutera seulement qu'il n'est certes pas opposé au recours à des moyens pacifiques autres que l'arbitrage pour le règlement des différends. En fait, le projet d'articles met l'accent sur le recours préalable à la négociation; l'arbitrage ne vient qu'ensuite, si les négociations n'ont pas permis d'aboutir à un accord. Ainsi que l'a fait observer M. Scelle, le terme « arbitrage » n'est peut-être pas très bien choisi.

66. M. HSU pense que la Commission se livre peut-être à un examen trop approfondi de la question, puisque le projet d'articles n'a pas été adopté par l'Assemblée générale, qui est l'arbitre ultime. En ce qui concerne les voies de droit à ouvrir pour le règlement des différends, il importe peu que les articles soient rédigés de manière à tenir compte du point de vue de M. Scelle ou qu'ils suivent, au contraire, le modèle traditionnel. Ce qui est certain, c'est qu'elles constituent la pierre angulaire de tout l'édifice. L'attitude de la Commission a évolué en matière de conservation des ressources biologiques de la mer: elle tend maintenant à restreindre les droits dont les Etats jouissent en haute mer au bénéfice des intérêts spéciaux qu'elle reconnaît à l'Etat riverain, touchant la réglementation et le contrôle de la pêche. Si l'on veut obtenir l'accord des Etats qui jouissaient jusqu'à présent d'une liberté sans entrave, il est indispensable de prévoir un moyen juridique de règlement des différends, soit l'arbitrage. On ne saurait renoncer à une partie des nouvelles dispositions — celle qui a trait à l'arbitrage — tandis que l'on consacrerait l'autre — celle qui reconnaît à l'Etat riverain des droits plus étendus: ce serait ruiner tout l'édifice.

67. M. PADILLA NERVO déclare que, contrairement à ce qu'a dit le Rapporteur spécial, le Mexique n'est pas opposé à l'arbitrage obligatoire. Il lui suffira de citer le Pacte de Bogota, conclu en 1948, que le Mexique a signé et a été l'un des rares pays à ratifier sans réserves.

68. L'arbitrage obligatoire n'est pas souhaitable en matière de conservation des ressources biologiques de la mer. Il se peut que certains Etats refusent leur approbation au projet, si ce dernier ne comprend pas les articles qui traitent de l'arbitrage. Mais, si ces articles y figurent, le nombre des Etats qui refuseront leur accord sera encore plus élevé. Le principe de l'arbitrage obligatoire n'a pas recueilli l'adhésion des Etats, ainsi qu'il ressort du fait que, sur les 21 Etats signataires du Pacte de Bogota, 8 seulement, dont le Mexique, l'ont ratifié; on ne doit pas oublier, d'autre part, que les Etats-Unis ont formulé une réserve expresse au sujet de l'article relatif à l'arbitrage obligatoire. De même, l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux, adopté en 1928 à Genève, n'a été ratifié que par une douzaine de pays. Le Mexique a accepté le principe de l'arbitrage obligatoire général et, si un cas concret se présentait, le

Gouvernement mexicain serait lié par les dispositions du Pacte de Bogota. M. Padilla Nervo a déjà fait observer que le système de l'arbitrage obligatoire a rencontré de nombreuses oppositions; il est convaincu que, si l'on admet la bonne foi des Etats, le règlement des différends par des moyens laissés à leur libre initiative offre une base plus solide à une entente durable.

69. Les critères énumérés au paragraphe 2 de l'article 29 sont de caractère technique et ne peuvent soulever d'objection de la part d'aucun gouvernement de bonne foi. Pour des raisons d'ordre purement pratique, le règlement pacifique d'un différend par des moyens du genre de ceux que prévoit l'Article 33 de la Charte des Nations Unies est chose parfaitement réalisable — pourvu, encore une fois, que l'énoncé des conditions énumérées au paragraphe 2 de l'article 29 soit suffisamment précis.

70. M. Padilla Nervo propose de remplacer le paragraphe 3 de l'article 29, ainsi que les articles 31, 32 et 33, par le texte suivant:

Si ces mesures ne sont pas acceptées par les autres Etats intéressés, les parties au différend devront en rechercher la solution par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes régionaux ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix.

Il est convaincu que c'est la meilleure solution du problème. L'arbitrage obligatoire pourrait, en fait, exagérer l'importance de difficultés mineures et conduire même à des litiges plus graves. M. Padilla Nervo expose son opinion personnelle et non celle du Gouvernement du Mexique.

71. La création éventuelle d'organismes régionaux composés d'experts et chargés de dire si les conditions prévues au paragraphe 2 de l'article 29 sont remplies mérite d'être prise en considération; M. Padilla Nervo signale à ce propos que la Conférence spécialisée interaméricaine tenue en 1955 à Ciudad-Trujillo a décidé la création d'un institut océanographique. Les avis donnés sur des questions d'ordre technique par un institut de ce genre seraient d'un grand poids.

72. M. ZOUREK rappelle que plusieurs membres de la Commission ont soutenu que l'arbitrage obligatoire était, dans la pratique, la condition indispensable de la mise en œuvre du projet d'articles sur la conservation des ressources biologiques de la mer. Les arguments produits ne l'ont pas convaincu, et il ne voit pas quels avantages l'arbitrage obligatoire pourrait présenter sur les autres moyens actuels de règlement des différends. Ces moyens ne manquent pas; M. Zourek se bornera à citer la Convention pour le règlement pacifique des différends internationaux, signée en 1907 à La Haye, l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux adopté à Genève en 1928 et révisé en 1949, la clause facultative qui figure à l'article 36 du Statut de la Cour internationale de justice, pour ne pas mentionner la procédure prévue pour le règlement des différends par le Conseil de sécurité, ni les nombreux accords bilatéraux intervenus entre Etats intéressés à la pêche en haute mer.

73. Une autre question se pose encore: celle de savoir si la procédure envisagée dans le projet d'articles est réellement celle de l'arbitrage. M. Zourek pense comme

M. Amado¹¹ que la conception traditionnelle, qui a trouvé son expression dans l'article 37 de la Convention de La Haye, suppose qu'il existe une base juridique de règlement. En effet, dans les cas visés par le présent projet d'articles, il s'agira le plus souvent de créer des règles nouvelles, donc d'une activité qui ne rentre aucunement dans le cadre de la fonction arbitrale. De plus, les cas auxquels s'appliquera le projet d'articles sont d'importance très diverse, et c'est une erreur que d'appliquer, pour assurer leur règlement, un système unique sans tenir compte de leur nature particulière. Dans certains cas, un avis d'expert serait suffisant; dans d'autres, il conviendrait de recourir à une commission d'enquête ou à une commission mixte; parfois, enfin, le meilleur moyen de parvenir à une solution pourrait être de s'adresser à un tribunal arbitral après conclusion d'un compromis. M. Zourek ne prendra qu'un exemple. On peut considérer que la conservation des ressources biologiques de la mer a pour but, soit de maintenir ces ressources à leur niveau actuel, soit de les développer afin d'assurer un approvisionnement maximal en produits alimentaires et autres d'origine marine. Le différend éventuel entre un Etat riverain dont l'accroissement de population exigerait impérieusement que l'accent soit mis sur le second aspect et un autre Etat qui voudrait se contenter du maintien du *statu quo* pourrait difficilement être laissé à la décision d'une commission arbitrale. Une telle question, d'importance vitale pour l'Etat riverain, ne peut être résolue que par le moyen d'une convention internationale à intervenir entre les Etats intéressés.

74. A ceux qui objecteraient que les articles prévoient des moyens autres que l'arbitrage, M. Zourek répondra qu'en fait la clause arbitrale est toujours invoquée sans que l'on ait auparavant recherché un règlement par d'autres moyens. Ce qui importe, c'est l'obligation de régler le différend par des moyens pacifiques. A supposer que cette obligation soit inscrite dans un texte de codification, il reste que le facteur décisif se trouvera non dans une série d'articles sur l'arbitrage obligatoire, mais dans le désir commun d'aboutir à un règlement.

75. Sir Gerald FITZMAURICE pense que M. Zourek pose mal le problème. Les moyens de règlement dont il a parlé sont parfaitement valables, pourvu que les Etats intéressés aient vraiment le désir de trouver une solution à la difficulté qui a surgi. C'est là précisément que se trouve le nœud de la question: quelle sera, en effet, la situation si l'Etat qui a pris unilatéralement certaines mesures de conservation ne veut pas le règlement des différends qui pourraient en résulter? A supposer que la proposition de M. Padilla Nervo soit adoptée, cet Etat pourrait, tout en rendant un hommage purement verbal au principe de la conciliation, faire traîner les choses pendant des années peut-être; les mesures de conservation qu'il a prises resteraient alors en vigueur malgré l'opposition d'un autre Etat. Seule l'obligation expresse de soumettre le différend à l'arbitrage permettrait d'aboutir à une solution satisfaisante. La Commission doit élaborer des articles qui puissent être acceptés par tous les Etats intéressés; il est donc dans l'intérêt de ceux-là mêmes dont la thèse est favorable à

l'Etat riverain de travailler à cette fin. Or, l'attitude qu'ils ont adoptée aurait inévitablement pour résultat, s'ils devaient s'y obstiner, de rendre vains leurs propres espoirs. A sa précédente session, la Commission a fait à leur thèse de larges concessions. Elle ne saurait admettre la suppression des dispositions relatives à l'arbitrage qui figurent au paragraphe 3 de l'article 29 et aux articles 31, 32 et 33 sans ruiner le système qu'elle a construit.

La séance est levée à 13 heures.

353^e SÉANCE

Vendredi 25 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 29 (<i>suite</i>) | 108 |
| Article 31. | 113 |

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 29 (suite)

1. Le PRÉSIDENT signale que la Commission est déjà saisie de deux amendements au paragraphe 3 de l'article 29: une proposition générale de M. Krylov¹ pour la suppression des dispositions relatives à l'arbitrage obligatoire, et une proposition de M. Padilla Nervo² visant spécifiquement à prévoir divers autres moyens de règlement pacifique.

¹ A/CN.4/SR.352, paragraphe 44.

² *Ibid.*, paragraphe 70.

¹¹ Voir plus haut paragraphe 54.