

La privatisation de la police des pêches

Yann Tephany

Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
Université des Antilles (Pôle Martinique)

Le 10 mai 2023, le gouvernement de Tuvalu a annoncé la signature d'un Memorandum of Understanding avec l'Organisation non gouvernementale (ci-après ONG) Sea Shepherd relatif à la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après pêche INN)¹.

Si le contenu détaillé de l'accord n'a pas été dévoilé, les autorités tuvalaises ont communiqué sur ses grandes lignes. Concrètement, l'organisation met à la disposition de cet État un navire (l'*Allankay*, un ancien palangrier transformé en patrouilleur) armé en homme et en matériel (radars, traqueurs GPS, etc.) et destiné à la mise en œuvre d'opérations de contrôle des pêches, et ce gracieusement. De son côté, l'État partenaire s'engage à faire embarquer à bord du navire un ou plusieurs membres des services nationaux compétents en matière de lutte contre la pêche illicite et à opérer des contrôles dans les eaux relevant de sa juridiction. Chacune des parties y trouve ainsi un intérêt évident : les autorités tuvalaises disposent d'un navire opérationnel pour mener des opérations de police en mer sans en supporter le coût financier parfois important, et l'organisation peut poursuivre l'objectif porté depuis sa création, à savoir participer à la lutte contre la destruction de la vie et de l'habitat marin dans son ensemble.

Aussi équitable qu'il soit, cet accord peut néanmoins surprendre, et même apparaître comme une sorte de mariage de la carpe et du lapin. En effet, l'organisation de défense de l'environnement Sea Shepherd a longtemps entretenu des rapports pour le moins conflictuels avec de nombreux États en raison de ses actions spectaculaires, médiatiques et parfois violentes, notamment contre les baleiniers japonais². Défendant une stratégie dite de « non-violence agressive », l'ONG est à l'origine du naufrage de plus d'une dizaine de navires³, au point où la

¹ Tuvalu joins forces with Sea Shepherd Global to Combat Illegal Fishing in Pacific Waters, May 10 2023. Disponible en ligne : <https://dfa.gov.tv/index.php/2023/05/10/tuvalu-joins-forces-with-sea-shepherd-global-to-combat-ilegal-fishing-in-pacific-waters/>

² J. E. ROESCHKE, «Eco-terrorism and piracy on the high seas : Japanese whaling and the rights of private groups to enforce international conservation law in neutral waters», *Villanova Environmental Law Journal*, vol. XX, 2009, p. 99-137. Voir ég. A. KANEHARA, « So-called 'eco-piracy' and interventions by NGOs to protest against scientific research whaling on the high seas : an evaluation of the Japanese position », in C. R. SYMMONS, *Selected contemporary issues in the law of the sea*, éd. Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 195-220

³ G. NAGTZAAM & D. GUILFOYLE, « 'Ramming speed' : the Sea Shepherd conservation society and the law of protest », *Monash University Law Review*, vol. 44, n° 2, 2018, p. 360-383. Voir ég. Y. TEPHANY, « L'art de protester en mer », *ADMO*, T. XL, 2022, p. 141-168. Eg. G. NAGTZAAM, « Gaia's Navy : The Sea Shepherd conservation society's battle to stay afloat and international law », *Wm. & Mary envtl. L. & Pol'y rev.*, n°38, 2014, p. 613-694.

doctrine juridique⁴, comme certains tribunaux⁵, n'hésitent pas à les qualifier de pirates au sens du droit international. Aussi, les voir basculer comme agents du maintien de l'ordre au service d'un État peut étonner. Les pirates de jadis, voués aux Furies par plusieurs nations, deviendraient-ils subitement des néo-corsaires, mandatés par quelques gouvernements et agissant pour leur compte contre les agissements délictueux dont la mer est le théâtre ?

En réalité, le présent accord conclu avec le gouvernement de Tuvalu ne traduit aucun basculement idéologique de l'organisation. Bien au contraire, ce partenariat s'inscrit dans la continuité d'un repositionnement stratégique opéré par l'ONG depuis plusieurs années en faveur de la protection de la biodiversité marine, privilégiant une relation basée sur la coopération avec les États plutôt que le rapport de force et le conflit. En effet, Sea Shepherd collabore depuis plusieurs décennies avec différents gouvernements pour lutter contre la pêche illicite. Un premier partenariat a été conclu avec les autorités équatoriennes à l'orée des années 2000 par lequel l'organisation s'est engagée à fournir tout un ensemble de moyens matériels (dont un navire) pour permettre la réalisation de contrôles des pêches dans l'archipel des Galápagos⁶. Depuis, de nombreux autres accords du même type⁷ ont été conclus avec des États d'Asie du Sud-Est (Timor oriental⁸), d'Océanie (Palaos⁹, Kiribati¹⁰, Tuvalu¹¹), d'Afrique

⁴ Sur cette thématique voir : J. KRASKA, «The laws of civil disobedience in the maritime domain», in C. ESPOSITO, J. KRASKA, H. N. SCHEIBER & M. S. KWON, *Ocean law and policy : twenty years of development under the UNCLOS regime*, éd. Brill Nijhoff, 2016, p. 161-202. Voir ég. G. PLANT, «International law and direct action protests at sea : twenty years on», *NYIL*, vol XXXIII, 2002, p. 75-117.

⁵ *The institute of Cetacean Research v. Sea Shepherd Conservation Society*, n° 12-35266 (9th Circ. 2013). Sur cette décision, voir B. H. DUBNER & C. PASTORIUS, «On the Ninth Circuit's new definition of piracy: Japanese whalers v. the sea shepherd – who are the real 'pirates' (i. e. Plunderers)? », *Journal of Maritime law & commerce*, vol. 45, n°4, 2014, p. 415-443. Voir ég. A. L. I. MOFFA, «Two competing models of activism, one goal : a case study of anti-whaling campaigns in the southern ocean», *YJIL*, vol. 37, issue 1, 2012, p. 201-214. Eg. W. MAGNUSON, «Marine conservation campaigners as pirates : the consequences of 'Sea Shepherd'», *Environmental law*, Vol. 44, n° 33, 2014, p. 923-958.

⁶ C. BERUBE, « Sea shepherd: the evolution of an eco-vigilante to legitimized maritime capacity builder», *CIWAG Maritime Irregular Warfare Studies*, n°3, p. 20-21. Voir ég. E. J. TECHERA, « Fishing, finning and tourism : trends in Pacific Shark conservation and management», *IJMCL*, vol. 27, issue 3, p. 617.

⁷ Sur ce point, voir K. CREMERS, M. BOUVET, G. WRIGHT, J. ROCHETTE, « Options for strengthening, monitoring, control and surveillance of human activities in the Southeast Atlantic region », *STRONG High seas projects*, 2021, p. 24.

⁸ Operation Apex Harmony - Timor Leste Working with local authorities to stop the illegal slaughter of sharks in Southeast Asia, 2017, disponible en ligne : <https://www.seashepherdglobal.org/our-campaigns/operation-apex-harmony-timor-leste/>

⁹ Sea Shepherd legal partners with the PNMS and PBA to Secure Palau's National Heritage, 2016. Disponible en ligne : <https://islandtimes.org/sea-shepherd-legal-partners-with-the-pnms-and-pba-to-secure-palaus-national-heritage/>

¹⁰ Sea Shepherd Partners with Nation of Kiribati to Patrol the Phoenix Islands, 2012. Disponible en ligne : <https://old.seashepherd.org.au/news-and-commentary/news/sea-shepherd-partners-with-nation-of-kiribati-to-patrol-the-phoenix-islands.html>

¹¹ Tuvalu joins forces with Sea Shepherd Global to combat illegal fishing, 2023. Disponible en ligne : <https://islandsbusiness.com/news-break/tuvalu-fisheries-1/>

de l'Ouest (Liberia¹², Sénégal¹³, Bénin¹⁴, Namibie¹⁵, Gambie¹⁶), Centrale (Gabon¹⁷, Sao Tomé-et-Principe¹⁸) et de l'Est (Tanzanie¹⁹). L'organisation cible le plus souvent des États situés dans des zones où la surpêche prend des proportions endémiques, et qui ne disposent pas des moyens matériels suffisants pour contrôler les navires suspects ou qui souhaitent étendre leur capacité d'intervention à moindres frais. Si la plupart de ces partenariats ont rencontré un certain succès, l'opération Albacore²⁰ menée avec le Gabon et Sao Tomé-et-Principe ayant par exemple été renouvelée plusieurs années consécutives et a permis l'interception de chalutiers ainsi que l'arrestation de personnes impliquées dans une activité de pêche illicite ou de braconnage²¹, toutes les initiatives menées par Sea Shepherd ne rencontrent pas la même fortune. La doctrine rapporte par exemple que le Memorandum of Understanding conclu entre Sea Shepherd et l'État de Micronésie Palaos a rapidement pris fin, notamment en raison de pressions émanant d'autres États très critiques envers l'organisation et son passé sulfureux²².

Quoi qu'il en soit, la plupart des accords passés ces deux dernières décennies par Sea Shepherd fonctionnent, à grands traits, sur le même modèle que celui conclu avec Tuvalu. L'ONG met gracieusement au service de l'État partenaire un navire pleinement équipé pour patrouiller et procéder à des inspections en mer. Si bien entendu, les États ont un intérêt évident à conclure ce type d'accord, le fait qu'une organisation non gouvernementale comme Sea Shepherd prenne part à ce type de missions soulève de nombreuses interrogations. Ne s'agit-il pas là d'une forme de privatisation de la police des pêches²³, dans le sens où une entité non étatique vient participer

¹² Operation Sola Stella - Sea Shepherd combats illegal fishing in Liberia, West Africa, 2017. Disponible en ligne : <https://www.seashepherdglobal.org/our-campaigns/operation-sola-stella/>

¹³ Sea Shepherd va assister le Sénégal dans sa lutte contre la pêche illégale, 2014. Disponible en ligne : <https://lemarin.ouest-france.fr/articles/detail/items/sea-shepherd-va-assister-le-senegal-dans-sa-lutte-contre-la-peche-illegale.html>

¹⁴ Sea Shepherd, Eco-Benin and the Government of Benin launch Operation Guegou, 2019. Disponible en ligne : <https://www.seashepherdglobal.org/latest-news/benin-partnership/>

¹⁵ La Namibie s'allie à Sea Shepherd pour lutter contre les crimes de pêche, 2018. Disponible en ligne : <https://seashepherd.fr/la-namibie-sallie-a-sea-shepherd-pour-lutter-contre-les-crimes-de-peche/>

¹⁶ Comment l'ONG Sea Shepherd aide la Gambie à lutter contre la pêche illégale, 2021. Disponible en ligne : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/05/31/comment-l-ong-sea-shepherd-aide-la-gambie-a-lutter-contre-la-peche-illegale_6041328_3212.html

¹⁷ Operation Albacore - An ongoing partnership to stop illegal fishing in Gabon, West Africa, 2016. Disponible en ligne : <https://www.seashepherdglobal.org/our-campaigns/operation-albacore/>

¹⁸ São Tomé and Príncipe joins Operation Albacore, 2016. Disponible en ligne : <https://www.seashepherdglobal.org/latest-news/sao-tome-and-principe-joins-operation-albacore/>

¹⁹ Sea Shepherd lance l'Opération Jodari avec la Tanzanie : les trois premières arrestations, 2018. Disponible en ligne : <https://seashepherd.fr/sea-shepherd-lance-l-operation-jodari-avec-la-tanzanie-les-trois-premieres-arrestations/>

²⁰ L'Opération Albacore de Sea Shepherd, 2019. Disponible en ligne : <https://seashepherd.fr/l-operation-albacore-de-sea-shepherd/>

²¹ S. GUGGISBERG, « The roles of nongovernmental actors in improving compliance with fisheries regulations », *RECIEL*, vol. 28, issue 3, 2019, p. 321.

²² C. BERUBE, « Sea shepherd : the evolution of an eco-vigilante to legitimized maritime capacity builder », *op. cit.*, p. 21 : « Another public-private maritime partnership attempt during this phase of Sea Shepherd's history was less successful. In 2011, the Pacific island nation of Palau signed a Memorandum of Understanding with Sea Shepherd in a public setting. Sea Shepherd agreed to support Palau's anti-poaching efforts with a patrol vessel and crew. However, the agreement was terminated by Palau when Japan promised to provide a vessel. According to Watson, he told the president of Palau that Japan would lean on them for the MOU; two weeks later, he says, Palau ripped up the agreement because Japan had threatened them economically ».

²³ E. PAPASTAVRIDIS, « Privatisation of policing at sea by States and the European Union and its challenges under international », *Marsafelawjournal*, issue 10, 2022, p. 10 : « It is not only the shipping industry that employs

l'une des principales fonctions régaliennes de l'État ? Ce type de partenariat est-il conforme aux règles qui gouvernent l'emploi de la contrainte en mer ? Si ces questions ont déjà fait l'objet de réflexions nourries par la doctrine de langue anglaise, notamment sous la plume de Messieurs Schalz²⁴ et Papastravidis²⁵, cette thématique reste relativement inexploitée par la doctrine française. Aussi, le présent article se propose de faire un état des lieux des réflexions sur ce thème passionnant et d'amorcer plusieurs axes de discussion sur l'exercice de la coercition en mer.

Pour bien saisir les enjeux en présence, il convient d'analyser en détail le fonctionnement de ces accords et d'exposer les difficultés qu'ils soulèvent, notamment quant à leur compatibilité avec les dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer²⁶. Les partenariats conclus par Sea Shepherd fonctionnent sur le modèle des accords dits de « shiprider », fréquemment employés par les États dans la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants en mer, et par lesquels l'une des parties s'engage à faire embarquer à bord d'un de ses navires des agents d'une autre partie, habilités à exercer des mesures de police en mer (I). Toutefois, contrairement aux autres accords du même type, Sea Shepherd met à la disposition des États parties un navire privé, et non un navire de guerre, auquel est traditionnellement accordé le monopole de la contrainte en mer (II). Aussi, la réalisation par un État de mesures de police des pêches à bord d'un navire civil appartenant à une ONG pose question (III).

I. Des accords « Shiprider » revisités

Les partenariats conclus par Sea Shepherd se présentent comme la reproduction des accords de type « shiprider », régulièrement employés ces dernières décennies dans la lutte contre le narcotrafic par voie maritime. Généralement, un accord dit de « shiprider » a pour but de faire embarquer à bord d'un navire de guerre d'un État un agent d'un autre État (appelé le « shiprider ») habilité à exercer des mesures de police en mer²⁷. La présence de cet agent détaché

private maritime security companies to combat threats to maritime security. It is noticeable in recent years that states are also increasingly commissioning private maritime security companies and Non-Governmental Organisations (NGOs) to patrol their waters ». Sur la notion de privatisation, voir notamment B. HOFFMAN, « Les privatisations en droit comparé et en droit international », *RCADI*, vol.235, 1992, p. 235-296. Voir ég. E. ROUCOUNAS, « Facteurs privés et droit international public », *RCADI*, vol. 299, 2002, p. 75-77. Eg. Y. BENHAMOU, « Vers une inexorable privatisation de la justice ? Contribution à une étude critique de l'une des missions régaliennes de l'Etat », *D.*, 2003, p. 2771-2790.

²⁴ V. J. SCHATZ, « Enforcement Partnerships in Waters under National Jurisdiction: The Legal Framework for Inter-State Cooperation and Public-Private Partnerships with Non-governmental Organizations and Private Security Companies », *Ocean Yearbook*, 2018, vol. 32, p. 329-362.

²⁵ E. PASTAVRIDIS, « Privatisation of policing at sea by States and the European Union and its challenges under international », *op. cit.*, p. 1-15.

²⁶ Convention des Nations unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982. Ci-après, CNUDM.

²⁷ I. Y. TESFALIDET, « Shiprider institution : questions of jurisdiction and state responsibility », in E. D. PASTAVRIDIS & K. N. TRAPP, *La criminalité en mer*, Travaux du centre d'étude et de recherche de droit international de l'Académie de droit international de La Haye, session 2012, éd. Leiden Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 619 : « *The standard shiprider arrangement involves embarkation of a law enforcement official of one State on board law enforcement vessels of another State with certain enumerated authorities mainly relating to granting permission to conduct certain types of law enforcement* ». Voir ég. R. GEISS & A. PETRIG, *Piracy and armed robbery at sea : the legal framework for counter-piracy operations in Somalia and the gulf of*

vient alors étendre les possibilités d'intervention du navire d'accueil contre les embarcations étrangères suspectes. En effet, le vaisseau hôte pourra, grâce à la présence à bord du « shiprider », intervenir à l'encontre des navires battant le pavillon de l'État de nationalité de l'agent embarqué dans les eaux internationales. Il pourra en sus patrouiller dans les eaux relevant de la souveraineté / des droits souverains de l'État de nationalité du shiprider, et même arraisonner et inspecter les navires interlopes présents dans ces espaces.

Pour bien comprendre l'intérêt concret de ce mécanisme juridique issu de la pratique étatique sur le déroulement des opérations de police en mer, l'exemple caribéen est particulièrement éclairant. Comme l'indique Mme Bellayer-Roille : « *La Caraïbe, espace maritime d'environnement 3 millions de km², se caractérise également par la présence d'un chapelet de micro-États insulaires d'importance variable et d'une partie dite continentale (...) il en résulte un émiettement de la zone en trente-huit espaces maritimes distincts et, par conséquent, une juxtaposition de souverainetés, très largement exploitée par des trafiquants* »²⁸, car les zones relevant de la juridiction exclusive des différents États riverains « *constituent autant de zones refuges* »²⁹ exploitées par les réseaux criminels. Aussi, en faisant embarquer un agent étranger à bord d'un navire de guerre, les accords « shiprider » permettent de lever les obstacles inhérents à la souveraineté territoriale de l'État côtier et la compétence exclusive de l'État du pavillon en haute mer. Le navire-hôte voit ainsi son champ d'intervention s'étendre de façon considérable par la seule présence à bord d'un personnel étranger habilité, ce qui est particulièrement opportun dans un espace morcelé comme la Caraïbe.

À l'origine, ces accords « shiprider » ont été principalement employés par les États-Unis dans leur lutte acharnée contre le narcotrafic en mer³⁰. Les autorités américaines ont conclu de nombreux accords bilatéraux³¹, principalement avec des gouvernements voisins, pour mettre un frein à cette activité illicite. Puis, progressivement, d'autres États se sont emparés de ce mécanisme, au départ pour lutter là encore contre le trafic de stupéfiants, puis l'ont progressivement étendu à d'autres activités illicites : le trafic de migrants³², la piraterie

Aden, éd. OUP, 2011, p. 85 : « *Shiprider agreements typically broaden the law enforcement powers that may be exercised from a vessel not flying the flag of the coastal State by embarking officials of the coastal State. The embarked officials may legitimately take action in the territorial waters of their home State action* ». Voir ég. A. BELLAYER-ROILLE, « La lutte contre le narcotrafic en mer Caraïbe : une coopération internationale à géométrie variable », *RGDIP*, 2007, p. 370-372.

²⁸ A. BELLAYER-ROILLE, « La lutte contre le narcotrafic en mer Caraïbe : une coopération internationale à géométrie variable », *op. cit.*, p. 356.

²⁹ *Id.* p. 356.

³⁰ D. GUILFOYLE, *Shipping interdiction and the law of the sea*, éd. Cambridge University Press, 2009, p. 72. Voir ég. N. KLEIN, *Maritime security and the law of the sea*, éd. OUP, 2011, p. 134.

³¹ Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Barbados concerning cooperation in the suppressing illicit maritime drug trafficking, signed at Bridgetown June 25, 1997. Entered into force October 11, 1998. Entered into force October 11, 1998. Ég. Honduras, March 29, 2000. Entered into force January 30, 2001.

³² Voir, par exemple : Échange de lettres relatif à la coopération pour la prévention des actes illicites entre l'Italie et l'Albanie et à l'aide humanitaire, 15 juillet 1997. Gazzetta Ufficiale, suppl. n° 163, 15 Luglio 1997. Voir ég. Acuerdo entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de los espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde, done at Praia, 21 February 2008. Voir ég. P. BEYRIES, « Défense et sécurité », *ADMer*, T. VI, 2001, p. 460.

maritime³³, et aussi, plus notable, la pêche illicite³⁴. C'est notamment le cas d'un accord conclu entre la France et l'Australie le 8 janvier 2007 relatif à la coopération en matière d'application de la législation de la pêche dans certaines zones maritimes qui intègre des dispositions reprenant ce mécanisme de « shiprider »³⁵. C'est également le cas d'un accord récent conclu entre les États-Unis avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée au printemps 2023 qui traite non seulement de la pêche, mais aussi d'un large panel d'actes illicites menés sur l'espace maritime³⁶. Si, la plupart du temps, ces accords sont conclus par voie bilatérale, ce mécanisme de « shiprider » est également reproduit dans un cadre régional, par exemple dans l'accord concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région Caraïbes du 10 avril 2003 dit « accord de San José »³⁷.

Ce dernier accord expose de façon précise la manière dont fonctionne concrètement ce mécanisme de « shiprider ». D'abord, il est prévu que chaque Partie désigne « *des agents qualifiés des services répressifs pour faire fonction d'agents des services répressifs embarqués sur les navires d'une autre Partie* »³⁸. Autrement dit, l'État de nationalité du « shiprider » doit désigner un agent habilité à mettre en œuvre des mesures de police en mer, qu'il fera embarquer sur le navire d'un autre État. Cet agent embarqué occupe une place centrale, puisque c'est à lui qu'il revient de diligenter l'ensemble des opérations de police en mer. Plus précisément, l'accord de San José précise qu'il lui revient de « *faire appliquer les lois de la Partie procédant à la désignation afin de réprimer le trafic illicite dans les eaux de ladite Partie, ou au-delà de ces eaux dans l'exercice du droit de poursuite ou de toute autre manière conformément au droit international* »³⁹. Il peut donc, à cet égard, autoriser le navire-hôte à pénétrer dans les eaux

³³ Voir, par exemple : Article 9 du Code de conduite concernant la répression des actes de piraterie et des vols à main armée à l'encontre des navires dans l'océan indien occidental et le Golfe d'Aden (code de Djibouti), 29 janvier 2009. Voir ég. R. GEISS & A. PETRIG, *Piracy and armed robbery at sea : the legal framework for counter-piracy operations in Somalia and the gulf of Aden*, op. cit., p. 85. Eg. E. PASTAVRIDIS, « The use of 'shiprider' to assert jurisdiction over sea piracy and armed robbery off Somalia : is the gulf of Aden the Caribbean ? », in M. Q. MEJIA, C. KOJIMA & M. SAWYER, *Piracy at sea*, Colloque de Malmö, 2011, éd. Springer, 2013, p. 47-65.

³⁴ Voir, par exemple : Memorandum of Understanding between the government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China on effective cooperation and implementation of United Nations General assembly resolution 46/215 signed in Washington, December 20, 1991, entered in force 3 December 1993. Plus généralement, voir S. VEZZANI, *Jurisdiction in international fisheries law. Evolving trends and new challenges*, éd. Wolters Kluwer, 2020, p. 517. Eg. V. J. SCHATZ, « Enforcement Partnerships in Waters under National Jurisdiction: The Legal Framework for Inter-State Cooperation and Public-Private Partnerships with Non-governmental Organizations and Private Security Companies », op. cit., p. 332.

³⁵ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie relatif à la coopération en matière d'application de la législation relative à la pêche dans les zones maritimes adjacentes aux Terres australes et antarctiques françaises, à l'île Heard et aux îles McDonald, signé à Paris le 8 janvier 2007. Voir ég. D. GUILFOYLE, *Shipping interdiction and the law of the sea*, op. cit., p. 145.

³⁶ The United States and Papua New Guinea Sign New Defense Cooperation Agreement and an Agreement Concerning Counter Illicit Transnational Maritime Activity Operations, May 22, 2023. Disponible en ligne : <https://www.state.gov/the-united-states-and-papua-new-guinea-sign-new-defense-cooperation-agreement-and-an-agreement-concerning-counter-illicit-transnational-maritime-activity-operations/>

³⁷ Agreement concerning cooperation in suppressing illicit maritime and air trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances in the Caribbean Area, signed in San Jose April 10, 2003. Entered in force September 18, 2008. Voir ég. Sur la genèse de l'accord, S. H. DEGERT-RIBERIO, *La lutte contre les activités illicites dans la mer des Caraïbes*, Thèse, Université de Nantes, 2013, p. 225-226.

³⁸ Article 9 (1) de l'accord de San José.

³⁹ Article 9 (3) b) de l'accord de San José.

relevant de la souveraineté de l'État dont il a la nationalité, cibler les navires à inspecter, engager la poursuite d'un navire interlope qui prendrait la fuite vers les eaux internationales, ainsi que solliciter, en cas de besoin, l'assistance des agents des services répressifs du navire d'accueil pour intercepter une embarcation suspecte, mener une fouille, ou procéder à l'interpellation des suspects présents à bord. Ainsi, toutes les actions menées sur décision du « Shiprider », que ce soit dans les eaux relevant de la juridiction de l'État dont il dépend ou contre les navires battant son pavillon, sont réalisées sous sa direction et son contrôle exclusif. Le personnel du navire-hôte ne peut de son côté intervenir que lorsqu'il est formellement sollicité. C'est d'ailleurs ce qu'indique l'article 9 de l'Accord de San José lorsqu'il précise que « *les membres d'équipage du navire de l'autre Partie peuvent prêter leur concours à ces actions si les agents des services répressifs le leur ont expressément demandé et uniquement dans la mesure et de la manière requise* ». Aussi, lorsqu'un navire est contrôlé et inspecté sur décision du « shiprider », les membres du navire d'accueil ne peuvent prendre part aux opérations que lorsque leur assistance a été expressément requise par l'agent embarqué. Dans ce cas de figure, les agents du navire-hôte agissent donc pour le compte de l'État de nationalité du « shiprider » et sont tenus d'agir dans le respect de ses lois. Une même exigence est d'ailleurs reprise en ce qui concerne l'emploi de la force⁴⁰. Les individus interpellés à bord seront traduits devant les juridictions répressives de l'État de nationalité du « shiprider », du moins lorsqu'il est à l'initiative de l'intervention. L'accord prévoit néanmoins que toute partie peut renoncer à ce privilège au profit d'un autre État, notamment celui du navire-hôte⁴¹.

Même si chaque « shiprider » contient des spécificités propres, ces accords conservent généralement le même mode de fonctionnement que celui exposé dans celui de San José. Il suit de là que ce mécanisme juridique constitue une voie plus qu'intéressante pour pallier le manque de moyens de certains États, lesquels ne disposent pas toujours des ressources matérielles suffisantes pour patrouiller dans les eaux relevant de leur juridiction ou contrôler les navires voguant dans ce pan de mer.

Cette logique propre au mécanisme de « shiprider » est intégralement reproduite dans les accords passés entre Sea Shepherd et ses différents États partenaires. L'organisation non gouvernementale fait embarquer à bord d'un de ses navires des agents d'un État, habilités à mettre en œuvre des mesures de police en mer, pour inspecter les navires étrangers ou nationaux présents en mer territoriale et en zone économique exclusive. Toutefois, si le mode de fonctionnement de ces accords est ici repris, les accords conclus par l'ONG présentent des différences notables qui doivent être soulignées.

En effet, les accords venant d'être détaillés ont été conclus exclusivement entre États souverains, or ce n'est pas le cas de ceux adoptés par Sea Shepherd, qui est une entité non étatique, et qui n'est donc pas habilitée, en vertu du droit international, à entreprendre des mesures de police en mer. Surtout, l'organisation non gouvernementale met à la disposition des

⁴⁰ Article 22 de l'accord de San José : « *Si l'emploi de la force est autorisé et nécessaire dans les eaux d'une Partie, les agents des services répressifs doivent respecter les lois de ladite Partie* ».

⁴¹ Article 24 de l'accord de San José. Sur ce point, voir ég. A. BELLAYER-ROILLE, « La lutte contre le narcotrafic en mer Caraïbe : une coopération internationale à géométrie variable », *op. cit.*, p. 378-379.

États partenaires un navire privé (à l’instar des fameux *Ocean Warrior*, *Bob Barker*, etc.) et non, contrairement aux autres accords évoqués *supra*, un navire de guerre. Or, s’il ne fait guère de doute que les navires de guerre peuvent être déployés pour participer à des mesures de police en mer, c’est même une de leur finalité première, le fait qu’un navire civil puisse être employé pour mener de telles missions apparaît plus discutable.

II. Navires de guerre, navires privés et emploi de la contrainte en mer

Par ces partenariats conclus depuis deux décennies, Sea Shepherd fournit à différents États un navire privé (ou « civil ») destiné à accomplir des mesures de police en mer.

La CNUDM semble pourtant réserver le monopole de la coercition en mer envers les navires privés se livrant à des activités illicites aux seuls « navires de guerre »⁴². Par exemple, l’article 110 de cette Convention vise spécifiquement ce type de navire pour mettre en œuvre le droit de visite en haute mer. C’est aussi le cas de l’article 107, plus explicite encore, qui dispose que « *seuls les navires de guerre ou aéronefs militaires (...) peuvent effectuer une saisie pour cause de piraterie* ». D’autres articles de la CNUDM sont de la même teneur, c’est notamment le cas de l’article 111 consacré au droit de poursuite, ou encore de l’article 224 dédié à l’exercice des pouvoirs de police dans le domaine de protection et de la préservation du milieu marin⁴³.

Ce monopole accordé aux navires de guerre trouve son origine dans la fonction traditionnellement reconnue à ce type de navire. Comme l’indique très justement le Professeur Oxman, « *le navire de guerre n’est pas un navire marchand transportant des biens ou des personnes d’un point à un autre. Sa mission première consiste à demeurer et à patrouiller sur les “grandes routes” et les “chemins écartés” que le navire de commerce compte parcourir autant que possible avec célérité et sans délai, en partie en vue de maintenir la sécurité des lieux pour le bénéfice de celui-ci* »⁴⁴. Et c’est bien parce qu’ils ne disposent pas d’une fonction similaire aux navires privés de commerce que les vaisseaux de guerre bénéficient d’un statut particulier en droit international. En effet, ce type de navire fait l’objet d’une immunité qui leur est reconnue de longue date par le droit maritime international⁴⁵, et qui est rappelée au sein de

⁴² V. J. SCHATZ, « Enforcement Partnerships in Waters under National Jurisdiction: The Legal Framework for Inter-State Cooperation and Public-Private Partnerships with Non-governmental Organizations and Private Security Companies », *op. cit.*, p. 341-343.

⁴³ *Id.*

⁴⁴ B. OXMAN, « Le régime des navires de guerre dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *AFDI*, vol. 28, 1982, p. 831.

⁴⁵ Convention internationale pour l’unification de certaines règles concernant les immunités des navires d’État ayant été signée à Bruxelles le 10 avril 1926. Sur ce point, voir notamment A. CALIGIURI, « L’affaire de l’Ara Libertad et l’immunité des navires de guerre en droit international », *ADMer*, vol. XVII, 2012, p. 37-59. Voir ég. T. L. McDORMAN, « Sovereign immune vessels : immunities, responsibilities and exemptions » in H. RINGBOM, *Jurisdiction over ships : post-UNCLOS developments in the law of the sea*, Rencontres de Oslo, 2014, éd. Brill Nijhoff, 2015, p. 82-102. Eg. L. LUCHCHINI, « Le navire et les navires », in SFDI, *Le navire en droit international*, Colloque de Toulon, éd. Pedone, 1992, p. 11-42.

la CNUDM⁴⁶. La doctrine justifie ce privilège par le fait que « *les navires de guerre ne sont pas seulement propriété de l'État ; ils sont une portion en même temps qu'une affirmation de sa puissance ; ils le représentent et participent de sa souveraineté et de son indépendance ; ils ne sauraient, d'aucune manière, être soumis au contrôle d'autorités étrangères* »⁴⁷. En substance donc, les navires de guerre apparaissent comme l'incarnation de la souveraineté de l'État dont ils portent les marques, et en vertu de cela, ils se voient attribuer des pouvoirs de police spéciaux⁴⁸ et bénéficient d'une immunité qui leur est reconnue par la CNUDM.

La notion de navire de guerre est détaillée à l'article 29 de cette Convention comme « *tout navire qui fait partie des forces armées d'un État et porte les marques extérieures distinctives des navires militaires de sa nationalité, qui est placé sous le commandement d'un officier de marine au service de cet État (...) et dont l'équipage est soumis aux règles de discipline militaire* »⁴⁹. Il suit de là qu'un navire peut être considéré comme un vaisseau de guerre à la condition qu'il remplisse deux conditions essentielles : porter certaines marques extérieures distinctives (éléments extrinsèques), et disposer d'un fonctionnement interne spécifique (éléments intrinsèques). À la lumière de ces éléments, les navires d'une organisation telle que Sea Shepherd peuvent difficilement être considérés comme des « navires de guerre », habilités à entreprendre des mesures de police en mer. D'abord, en ce qui concerne leur fonctionnement interne, il est évident que les navires de Sea Shepherd ne font pas partie « des forces armées » de l'État partenaire, il s'agit avant tout de navires privés, armés par une organisation non gouvernementale, qui les met à la libre disposition de cet État. Par ailleurs, l'équipage est composé majoritairement de civils, le plus souvent bénévoles, qui agissent non pas au nom de l'État partenaire (dont ils ne sont bien souvent même par ressortissants), mais au nom de la cause qu'ils défendent. S'il est vrai que toute opération en mer est soumise au commandement de l'officier embarqué (« le shiprider »), l'équipage ne semble nullement assujéti « *aux règles de la discipline militaire* » comme l'exige pourtant clairement la CNUDM. En ce qui concerne les marques que doit arborer le navire, la doctrine affirme de longue date que « *la qualité des navires de guerre est affirmée par leur apparence extérieure, par le pavillon et la flamme qui les distinguent* »⁵⁰. Cette seconde exigence n'apparaît pas non plus remplie pour les navires mis à disposition de l'État partenaire par Sea Shepherd. En effet, les navires de l'organisation ne semblent porter aucune des marques distinctives qui se retrouvent habituellement sur les navires de guerre, les rattachant notoirement à l'État partenaire. Par conséquent, il est difficilement concevable de considérer les navires de Sea Shepherd comme des « *navires de guerre* » au sens

⁴⁶ Articles 32, 95 et 96 de la CNUDM. Sur cette thématique, voir J. P. PANCRACIO, *Droit de la mer*, 1^{er} éd., éd. Dalloz, 2010, op. 76-77.

⁴⁷ C. DUPUIS, « Liberté des voies de communication. Relations internationales », *RCADI*, vol. 2, 1924, p. 138-139. Voir ég. I. PINGEL, « L'immunité des navires de guerre », *La mer et son droit, Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec*, éd. Pedone, 2003, p. p. 521-530.

⁴⁸ A. PEARCE HIGGINS, « Le régime juridique des navires de commerce », *RCADI*, vol. 40, 1932, p. 62. Voir ég. H. WEHBERG, « La police internationale », *RCADI*, vol. 48, 1934, p. 28. Eg. L. LUCCHINI & M. VÆLCKEL, *Droit de la mer*, T. II, *Délimitation, navigation et pêche*, éd. Pedone, 1996, p. 124. Eg. M. FORTEAU & J. M. THOUVENIN, *Traité de droit international de la mer*, éd. Pedone, 2017, p. 659-666. Eg. G. GIDEL, *Le droit international public de la mer : le temps de paix*, T.I, *Introduction, la haute mer*, éd. Duchemin, Paris, 1932, rééd. Topos Verlag AG, 1981, p. 289-290.

⁴⁹ M. REMOND-GOUILLOU, *Droit maritime*, 2^{ème} éd., éd. Pedone, 1988, p. 50-52.

⁵⁰ C. DUPUIS, « Liberté des voies de communication. Relations internationales », *op. cit.*, p. 139

de la CNUDM, et donc de considérer qu'ils peuvent entreprendre des mesures de contrainte en mer. Aussi, si jadis la doctrine estimait que « *les corsaires ne peuvent être assimilés aux navires de guerre* »⁵¹, il en va de même aujourd'hui des organisations non gouvernementales qui participent à la réalisation de mesure de police en partenariat avec un État.

Il faut cependant relever que si la CNUDM cible les « *navires de guerre* » lorsqu'elle traite de l'exercice de pouvoir de police en mer, elle évoque parfois « *d'autres navires* » comme étant susceptibles de participer à ce type de mission. Tel est le cas, par exemple, de l'article 111 qui dispose que le droit de poursuite peut être exercé « *par d'autres navires qui portent des marques extérieures indiquant qu'ils sont affectés à un service public et qui sont autorisés à cet effet* »⁵². Une formulation similaire se retrouve aux articles 107 et 224 de la CNUDM. Ainsi, même si la Convention semble principalement accorder aux seuls « *navires de guerre* » le monopole de la contrainte en mer, d'autres navires peuvent possiblement exercer un droit de poursuite, saisir un navire pirate, mais à la condition d'avoir été dûment autorisés par un État et de porter les marques d'identification nécessaires, exigences, semble-t-il, cumulatives. Reste là encore que si les navires de Sea Shepherd sont autorisés par leur partenaire à participer à la réalisation de mesures de police en mer, ils ne portent guère les marques extérieures les rattachant à un État. Est-ce à dire que les navires privés ne peuvent, en aucun cas, participer à des missions de police ?

III. La police des pêches par un navire appartenant à une ONG

Bien que les navires de guerre soient désignés par la CNUDM comme ayant la charge principale de la police en mer, ils ne sont expressément visés qu'à une poignée d'articles. Surtout, la Convention est silencieuse au sujet de l'autorité chargée de faire respecter la réglementation dédiée à la pêche⁵³.

La CNUDM définit pourtant l'étendue des prérogatives étatiques en matière de pêche de façon relativement détaillée. En mer territoriale, l'État côtier, souverain sur ce pan de mer, peut adopter des lois et règlements relatifs à la pêche⁵⁴ et potentiellement intervenir à l'encontre d'un

⁵¹ C. BALDONI, « Les navires de guerre dans les eaux territoriales étrangères », *RCADI*, vol. 65, 1938, p.193. L'auteur ajoute p. 194 : « *Le droit international exige pour la reconnaissance du caractère de bâtiment de guerre à un navire, non seulement qu'il soit affecté au service public de la défense nationale, mais aussi qu'il remplisse d'autres conditions, telles que l'assujettissement de l'équipage au commandement d'un officier de la marine de guerre et à la discipline militaire. Or, ces caractères font complètement défaut chez les navires corsaires ; d'autre part, étant donné le but lucratif qu'ils poursuivent, non seulement leur activité n'est pas uniquement vouée à la défense nationale, mais cette dernière n'est pas, peut-être, leur but fondamental* ».

⁵² V. J. SCHATZ, « Enforcement Partnerships in Waters under National Jurisdiction: The Legal Framework for Inter-State Cooperation and Public-Private Partnerships with Non-governmental Organizations and Private Security Companies », *op. cit.*, p. p. 329-362. Voir ég. L. LUCCHINI & M. VÆLCKEL, *Droit de la mer*, T. II, *Délimitation, navigation et pêche*, *op. cit.*, p. 91.

⁵³ V. J. SCHATZ, « Enforcement Partnerships in Waters under National Jurisdiction: The Legal Framework for Inter-State Cooperation and Public-Private Partnerships with Non-governmental Organizations and Private Security Companies », *op. cit.*, p. 329-362.

⁵⁴ Article 21 de la CNUDM.

navire ne respectant pas les textes adoptés en droit interne⁵⁵. L'autorité riveraine dispose en outre, dans sa zone économique exclusive, de « *droits souverains aux fins (...) de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques* »⁵⁶, et peut là encore adopter des lois et règlements en la matière⁵⁷. Dans l'exercice de ces droits, elle peut être amenée à « *prendre toutes mesures, y compris l'arraisonnement, l'inspection, la saisie et l'introduction d'une instance judiciaire, qui lui sont nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qu'il a adoptés conformément à la Convention* » comme l'indique l'article 73 de la CNUDM⁵⁸. Ainsi, si l'éventail des mesures de contrainte à entreprendre contre les navires suspectés de pêche illicite est bien identifié, aucune autorité spécifique chargée de mettre en œuvre ces mesures n'est expressément visée à cet article.

Sur ce dernier point précisément, le Tribunal international du droit de la mer est venu apporter des précisions centrales dans l'affaire *Virginia G*⁵⁹, en exposant la manière dont peuvent être exercées les prérogatives de police de l'État côtier en vertu de l'article 73 de la CNUDM. Le Tribunal rappelle d'abord les obligations que doivent respecter les États lorsqu'ils entreprennent des mesures coercitives en mer. Il précise que « *les pouvoirs de police ne peuvent être exercés que par des agents officiellement habilités et identifiables comme tels d'un État côtier et que leurs navires doivent porter des marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public* »⁶⁰. Puis, plus intéressant encore, le Tribunal ajoute que « *la Convention ne saurait être interprétée comme établissant par implication un principe selon lequel, en vertu de la Convention, les pouvoirs de police dans la zone économique exclusive ne peuvent être exercés que par un navire de guerre. La Convention laisse le soin à l'Etat côtier de décider les autorités qui, en vertu de son droit interne, seront chargées d'exercer les pouvoirs de police visés à son article 73, paragraphe 1, dans le respect des principes généraux de droit international* »⁶¹.

En d'autres termes, les navires de guerre n'ont pas l'entière exclusivité de la contrainte en mer, et d'autres autorités peuvent possiblement se voir confier des missions de police par l'État côtier⁶². Toutefois, selon le Tribunal, pour assurer ce type de missions, certaines exigences

⁵⁵ Article 25 de la CNUDM.

⁵⁶ Article 56 (1) de la CNUDM.

⁵⁷ Article 62 de la CNUDM.

⁵⁸ Article 73 (1) de la CNUDM. Voir notamment L. LUCCHINI & M. VÆLCKEL, *Droit de la mer*, T. II, *Délimitation, navigation et pêche*, op. cit., p. 515-518. Eg. P. LEUCCI, «Enforcing fishery legislation in the exclusive economic zone of non-parties to UNCLOS : a commentary to article 73», in P. LEUCCI & I. VIANELLO, *Ascomare Yearbook on the law of the sea – law of the sea, interpretation and definitions*, vol. 1, éd. Luglio Editore, 2021, p. 317-380. Eg. Y. TANAKA, *The international Law of the Sea*, éd. Cambridge University Press, 2015, p. 126-128.

⁵⁹ TIDM, *Affaire du navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau)*, Affaire n° 19, arrêt du 4 avril 2014. Sur cette affaire, voir V. COGLIATI-BANTZ, « The M/V “Virginia G” case (Panama/Guinea-Bissau) (ITLOS) », *ILM*, vol. 53, issue 6, 2014, p. 1161-1226.

⁶⁰ TIDM, *Affaire du navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau)*, para. 342.

⁶¹ *Id.* para 345.

⁶² Voir ég. S. GUGGISBERG, « The roles of nongovernmental actors in improving compliance with fisheries regulations », op. cit., p. 321: « Hence, under UNCLOS, non-warship vessels can undertake enforcement in situations that are exceptions to the exclusive flag State jurisdiction on the high seas. It is reasonable to expect that the type of vessels allowed for such enforcement operations is more strictly regulated than in case of enforcement by a coastal State in its waters. It thus appears likely that using NGO vessels as support to official law enforcement activities in one's EEZ can respect international law ». Voir ég. J. HARRISON, « Commentary

doivent impérativement être respectées. D'abord, les autorités en question doivent avoir été valablement autorisées par l'État côtier, et les mesures de police ne peuvent être menées que par des agents habilités et identifiables. Ensuite, l'embarcation chargée d'opérer des contrôles doit porter certaines marques d'identification, la rattachant ainsi à l'État pour le compte duquel elle agit⁶³.

Il suit de là qu'un navire appartenant à une entité non étatique, à l'instar de Sea Shepherd, peut donc, sur le principe, être amenée à participer à la police des pêches. Néanmoins, pour pouvoir mener de telles actions, plusieurs exigences rappelées par le TIDM doivent être respectées. Il reste donc à déterminer si ces conditions sont dûment remplies dans le cadre des opérations de police auxquelles participe l'organisation non gouvernementale.

Premièrement, la participation de navires privés à des mesures de police en mer doit avoir été valablement consentie par l'État côtier. Cet assentiment se manifeste clairement dans le cas des opérations menées par Sea Shepherd par l'intermédiaire des différents Memoranda of Understanding conclus avec plusieurs États, qui apparaissent comme autant de « lettres de marque » par lesquelles les gouvernements partenaires autorisent explicitement l'organisation non gouvernementale à prendre part à des mesures de police en mer. Dans le cadre de ces accords, l'État côtier désigne des agents spécialement habilités à faire appliquer la loi nationale (police, gendarmerie, douane, agent spécialisé, etc.) pour embarquer à bord du navire privé et il délimite précisément leur champ d'intervention, en l'occurrence ici la protection de ses droits souverains en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques. Ces agents embarqués sont les seuls habilités à décider des opérations à mener dans les eaux relevant de la juridiction de l'État dont ils ont la nationalité (désignation des embarcations à intercepter, etc.) et à procéder des contrôles. Cette condition paraît donc pleinement remplie.

Deuxièmement, les navires en charge des mesures de police doivent être identifiables, ce qui signifie qu'ils doivent apparaître clairement comme agissant pour le compte d'un État. Cette exigence est on ne peut plus logique. En effet, ce sont bien ces marques distinctives qui permettent à une embarcation interceptée en mer de comprendre qu'elle fait ou va faire l'objet d'un contrôle par un État⁶⁴. Raisonnant par analogie, Baldonie expose que « *de même que pour les forces armées de terre, l'uniforme est une condition indispensable pour que l'on reconnaisse aux individus qui y appartiennent le caractère d'organes étatiques, ainsi, pour les forces armées de mer, la condition pour ce caractère leur soit reconnu, c'est que les navires qui en*

on Article 73 UNCLOS», in A. PROELSS, *The United Nations Convention on the law of the sea – a commentary*, éd. Beck/Hart Publishing, coll. Nomos, 2017, p. 556-558. Eg. E. PASTAVRIDIS, « Privatisation of policing at sea by States and the European Union and its challenges under international», *op. cit.*, p. 4-5 : «*It follows that it rests entirely upon the coastal State concerned which authorities under its national law are to exercise enforcement powers at sea. Consequently, the coastal State may also delegate such powers to non-state entities*».

⁶³ V. J. SCHATZ, « Enforcement Partnerships in Waters under National Jurisdiction: The Legal Framework for Inter-State Cooperation and Public-Private Partnerships with Non-governmental Organizations and Private Security Companies », *op. cit.*, p. 329-362. Voir ég. E. PASTAVRIDIS, « Privatisation of policing at sea by States and the European Union and its challenges under international », *op. cit.*, p. 6.

⁶⁴ E. PASTAVRIDIS, « Privatisation of policing at sea by States and the European Union and its challenges under international », *op. cit.*, p. 7 : « *If that vessel does not bear these markings, no vessel is required to stop and be subjected to at-sea enforcement action* ».

font partie arborent le pavillon et la flamme de guerre auquel ils appartiennent »⁶⁵. Il est vrai qu'en l'absence de tout élément d'identification, les personnes présentes à bord d'une embarcation contrôlée en mer pourraient légitimement craindre d'être l'objet d'une attaque par des individus peu scrupuleux, de pirates ou d'autres criminels des mers. Dès lors, une telle identification permet de « *prévenir les incidents et malentendus qui mettent en danger la sécurité de la navigation* »⁶⁶. Reste à savoir ce que recouvre cette exigence d'identification. Comme indiqué précédemment, le plus souvent, les navires chargés de la police en mer sont les navires de guerre, et ces derniers sont le plus souvent facilement identifiables, car ils font l'objet d'un marquage précis, notamment sur la coque, qui affirme, sans ambiguïté, leur statut (même si, en France, la Marine nationale expérimente actuellement l'effacement des noms et numéros de ses bâtiments de combat⁶⁷ ces derniers restent reconnaissables même pour les non-initiés aux subtilités de l'industrie navale de défense). Dans le cadre des « shiprider » « classiques », conclus entre deux États, c'est un navire de guerre arborant le marquage de son État de rattachement qui est mis à la disposition l'autre partie. Toutefois, en ce qui concerne les accords conclus entre une ONG et un État, la question est plus délicate puisque le navire destiné à participer à des mesures de police appartient à une entité non étatique et ne porte donc pas le marquage habituel des vaisseaux d'État. Dès lors, comment ce type de navire peut-il apparaître « identifiable », et manifester clairement son affectation à la mise en œuvre de mesure de contrainte en mer ? Dans l'idéal, il faudrait que le navire mis à disposition par l'organisation non gouvernementale arbore, d'une manière ou d'une autre, la marque distinctive de l'État partenaire, que cela apparaisse de façon visible, par un marquage externe par exemple⁶⁸. Ce n'est cependant guère le cas des navires de Sea Shepherd, qui ne sont pas modifiés dans leur apparence au cours de l'exercice de ces missions⁶⁹. Une partie de la doctrine, et notamment Valentin Schatz, plaide néanmoins de façon convaincante pour une conception plus souple de ce critère d'identification⁷⁰. Ce dernier estime qu'à partir du moment où l'État côtier partenaire communique officiellement et publiquement sur son partenariat avec l'ONG, ce critère d'identification peut être considéré comme rempli. C'est par exemple le cas lors de la diffusion d'un communiqué, similaire à celui produit par les autorités tuvalaises, indiquant qu'un navire d'une ONG leur servira de support dans la lutte contre la pêche illicite⁷¹. Dans ce cas, aucun

⁶⁵ C. BALDONI, « Les navires de guerre dans les eaux territoriales étrangères », *op. cit.*, p. 190.

⁶⁶ V. J. SCHATZ, « Enforcement Partnerships in Waters under National Jurisdiction: The Legal Framework for Inter-State Cooperation and Public-Private Partnerships with Non-governmental Organizations and Private Security Companies », *op. cit.*, p. 351: « *The object and purpose of the identifiability requirement under UNCLOS and general international law is to prevent incidents resulting from confusion and misunderstandings that both endanger the safety of navigation and infringe the right to navigation of other States* ». Voir ég. L. LUCCHINI & M. VËLCKEL, *Droit de la mer*, T. II, *Délimitation, navigation et pêche*, *op. cit.*, p. 124.

⁶⁷ La marine nationale commence à effacer les noms et numéros de coque de ses bâtiments, 2022. Disponible en ligne : <https://www.meretmarine.com/fr/defense/la-marine-nationale-commence-a-effacer-les-noms-et-numeros-de-coque-de-ses-batiments>

⁶⁸ E. PASTAVRIDIS, « Privatisation of policing at sea by States and the European Union and its challenges under international », *op. cit.*, p. 7.

⁶⁹ S. GUGGISBERG, « The roles of nongovernmental actors in improving compliance with fisheries regulations », *op. cit.*, p. 320-321.

⁷⁰ V. J. SCHATZ, « Enforcement Partnerships in Waters under National Jurisdiction: The Legal Framework for Inter-State Cooperation and Public-Private Partnerships with Non-governmental Organizations and Private Security Companies », *op. cit.*, p. 329-362.

⁷¹ *Id.* p. 20-23. « *If external markings are indeed required, they must in their context, i.e., under the individual circumstances of each case, enable the targeted vessel to ascertain whether the enforcement craft at least can be*

marquage apparent sur le navire privé ne sera nécessaire, la publicité de l'information permettant ainsi l'identification. À partir du moment où l'accord fait l'objet d'une publicité appropriée, les navires de pêche nationaux ou étrangers présents dans les eaux sous juridiction de l'État côtier pourront légitimement s'attendre à faire l'objet d'un contrôle par un navire appartenant à une organisation non gouvernementale. Aussi, selon une telle conception, le critère d'identification peut être considéré comme satisfait.

En définitive, un navire privé peut donc possiblement participer à la mise en œuvre de mesures de police en matière de pêche, à la condition de respecter ces quelques exigences élémentaires. Ce constat ouvre dès lors la voie à de nombreuses autres interrogations, sur le plan de la responsabilité internationale⁷², ou encore sur le déroulement effectif des opérations et la participation de civils aux inspections à bord du navire contrôlé, dont il ne sera pas fait état ici.

Conclusion

Les partenariats entre États et ONG dans le domaine de la lutte contre la pêche illicite se multiplient ces dernières années⁷³, et même s'il est délicat d'obtenir des données chiffrées précises, il semble que ce type d'accord ait un impact positif contre cette activité prohibée. Plusieurs partenariats ont été reconduits, de nombreuses embarcations ont été contrôlées et inspectées grâce à l'assistance de l'Organisation et des pêcheurs ont été sanctionnés devant les tribunaux des États partenaires⁷⁴. À cela s'ajoute un effet dissuasif non négligeable : il semble en effet que la seule présence sur zone des navires de Sea Shepherd vienne chasser tout sentiment d'impunité et conduise nombre d'embarcations de pêche à quitter de leur propre chef les eaux relevant de la juridiction de l'Etat côtier partenaire. Il faut donc saluer l'abnégation et l'investissement de cette organisation qui vient contribuer au renforcement de la capacité de

reasonably expected to be duly authorized for the respective measure. To illustrate that point: If a State chose to authorize private vessels or foreign government vessels and had made this public in a way that ensured access to this information by interested parties, then bearing the external marks of the authorized private actor or government, perhaps combined with the national flag of the coastal State, will suffice to meet the criterion of identifiability».

⁷² E. PASTAVRIDIS, « Privatisation of policing at sea by States and the European Union and its challenges under international», *op. cit.*, p. 10-15. Voir ég. V. J. SCHATZ, « Enforcement Partnerships in Waters under National Jurisdiction: The Legal Framework for Inter-State Cooperation and Public-Private Partnerships with Non-governmental Organizations and Private Security Companies», *op. cit.*, p. 329-362. Eg. K. NERI, « La responsabilité de l'État dans le cadre des opérations d'interdiction maritime », in E. D. PASTAVRIDIS & K. N. TRAPP, *La criminalité en mer*, Travaux du centre d'étude et de recherche de droit international de l'Académie de droit international de La Haye, session 2012, éd. Leiden Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 557-608.

⁷³ S. GUGGISBERG, « The roles of nongovernmental actors in improving compliance with fisheries regulations», *op. cit.*, p. 314-316.

⁷⁴ C. BERUBE, « Stand up a joint interagency task force to fight illegal fishing», *CIMSEC*, July 2020. Disponible en ligne : <https://cimsec.org/stand-up-a-joint-interagency-task-force-to-fight-illegal-fishing/> « *Sea Shepherd provides platforms and crews while the partnered host nations embark law enforcement detachments. This has resulted in the capture or seizure of more than 50 illegal fishing trawlers in recent years. Sea Shepherd, an organization with more than a dozen ships globally, is able to operate for about \$10 million annually (due in part to most of the crew being unpaid volunteers)* ».

contrôle de plusieurs États manquant cruellement de moyens matériels pour mener une action efficace contre la pêche illicite.

Pour le reste, il faut tout de même rester prudent sur le développement à long terme de tels partenariats, car même s'ils ne sont pas fondamentalement contraires aux principes du droit international de la mer, ils soulèvent néanmoins certaines problématiques qui ne doivent pas être éludées. En effet, depuis plusieurs années, Madame la Professeure Nathalie Ros alerte sur une tendance relativement inquiétante de « *privatisation des mers* »⁷⁵ qui tend à se propager insidieusement à l'échelle internationale par l'intermédiaire d'ONG et qui conduit à une « *appropriation privée d'une partie du domaine public* »⁷⁶. Si bien entendu, la dynamique impulsée par Sea Shepherd est bien différente, car elle n'a pas pour finalité de conduire à l'accaparement d'un pan de mer relevant de la juridiction de l'État partenaire, ces différents partenariats traduisent néanmoins une forme de privatisation de la police des pêches, car ils actent la participation d'une entité-non étatique à l'une des principales fonctions régaliennes de l'État. Ce phénomène doit légitimement interroger, car même si les accords portés à l'étude n'opèrent aucun transfert d'une part de puissance publique au profit d'une ONG (cette dernière ne remplaçant pas les agents nationaux et se limitant actuellement à un simple rôle de support), ils illustrent néanmoins un net affaiblissement de l'État dans l'exercice de ses missions naturelles⁷⁷, impuissant à agir seul face aux atteintes portées à l'environnement marin et aux ressources halieutiques.

Juin 2023.

⁷⁵ N. ROS, « La privatisation des mers et des océans : du mythe à la réalité », in P. CHAUMETTE, *Le droit de l'océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, éd. Marcial PONS, 2019, p. 168-187. Eg. N. ROS, « Le droit international de la mer à l'épreuve de l'Anthropocène », *Journal de droit international*, n° 2, doct. 3, 2023, p. 409-436. N. ROS, « De l'appropriation publique à la privatisation des espaces maritimes et de leurs ressources », *Annuaire de relations internationales*, vol XXI, 2020, p. 615-628. Voir ég. N. ROS, « Les Seychelles, laboratoire de la privatisation des mers », *Neptunus*, vol. 26, 2020/1, 19 p. Eg. N. ROS, « La pêche durable dans le contexte de privatisation des mers », *ADMO*, T. XL, 2022, p. 53-92.

⁷⁶ N. ROS, « La privatisation des mers et des océans : du mythe à la réalité », *op. cit.*, p. 178.

⁷⁷ J. SALMON, « Quelle place pour l'État dans le droit international d'aujourd'hui », *RCADI*, vol. 347, 2011, p. 10-77. Voir ég. F. MEGRET, « Are there 'inherently sovereign functions' in international law? », *AJIL*, 2020, vol. 115, issue 3, p. 452-492.