

Les organisations internationales de pêche et leurs limites

Caroline DEMARTINI et Marion SANTQUET

Les Organisations (ou organes) Internationales de Pêche (OIP) sont des organismes à caractère permanent ayant pour vocation d'organiser la gestion des ressources vivantes de la mer en veillant à leur conservation en accroissant les connaissances scientifiques sur une espèce ou une région considérée, en promouvant une exploitation rationnelle et en favorisant la coopération entre États. Les organismes intergouvernementaux intervenant en matière de pêche ont des appellations diverses : comité, conseil, commission, organisation ou agence. Ces termes sont en général indistinctement employés sans que cela n'ait de conséquences juridiques particulières.

La coopération en matière de pêche est une tradition ancienne : certains traités du XVI^e siècle sur les droits de pêches l'évoquent déjà. Cependant, les premières organisations internationales ayant vocation à gérer les ressources halieutiques ne sont créées qu'au début du XX^e siècle. Un rapport présenté à l'ONU en 1927 insiste sur le phénomène de surpêche, l'absence de véritable système d'exploitation des ressources vivantes de l'océan ainsi que sur le manque de mesures concrètes. Les commissions de pêche ont alors commencé à émerger en tant que véritables organisations internationales. Toutefois, exceptées quelques tentatives entre les deux guerres, il faut attendre la seconde moitié du XX^e siècle pour assister à la structuration de la gestion des ressources vivantes de la mer. La FAO, organisme spécialisé de l'ONU, recommande dès sa troisième session en août 1947 l'établissement d'organismes régionaux de pêche.

En 1955, une conférence technique est tenue à Rome dans le cadre des Nations Unies. Elle insiste sur l'utilisation de données scientifiques, la prise en considération de chaque pêcherie en tant qu'entité indépendante. Par suite, plusieurs dizaines d'organisations de pêche ont été mises en place.

Le régionalisme et la préoccupation nouvelle des États vis-à-vis des ressources se traduisent alors par l'obligation de coopérer au sein d'OIP à travers des négociations entre États concernés afin d'élaborer une gestion rationnelle des pêcheries. En effet, la Convention de 1958 sur la haute mer pose le principe d'une coopération internationale qui sera repris par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982¹ (Art. 61, 63 à 67 et 117 à 119).

L'accord du 24 novembre 1993 et le Code de Conduite pour une pêche responsable adopté en 1995 par la Conférence de la FAO complètent le dispositif. Enfin, l'obligation de coopérer est explicitée dans l'Accord du 4 décembre 1995 qui prévoit dans le détail les mécanismes de coopération dans le cadre d'organisations régionales ou sous-régionales de pêche.

Malgré le rôle important qui leur est conféré par ces textes et leur nombre (une cinquantaine), l'efficacité des OIP est l'objet de débats. Leurs limites ont des origines diverses et des conséquences d'importance variable. Elles tiennent à la fois à leur nature interétatique, à la difficulté de leur mission, à leurs modes et moyens de fonctionnement. C'est la raison pour laquelle l'étude de leurs limites est indissociable

¹ Ci-après dénommée CMB 1982.

de celle des OIP à travers deux aspects. D'une part, le cadre de leur intervention, c'est à dire la nature des OIP et leur fondement. En ce sens, les OIP dépendent étroitement des États qui les créent et les composent (I.). D'autre part leur activité, à travers les moyens dont elles disposent et les résultats qu'elles obtiennent. De ce point de vue, il s'agit de mettre à jour les difficultés qu'elles rencontrent pour remplir leur mission de manière satisfaisante (II.).

I. La constitution des OIP : des limites liées à leur nature.

A) Des organismes spécialisés.

Les OIP sont soumises au principe de spécialité selon lequel elles sont dotées de compétences d'attribution accordées par les États et en fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir² à savoir, d'une façon générale la conservation et la gestion des ressources.

1. Un champ d'intervention variable.

Elles sont créées entre des États intéressés soit par la gestion d'une espèce particulière soit par une région précise. Leur champ de compétence est donc particulièrement fluctuant.

a) Définition halieutique.

D'un point de vue halieutique, l'OIP a en charge toutes les ressources d'une zone donnée (la Commission des Pêcheries de l'Atlantique Nord-Est : CPANE) ou bien une catégorie d'espèces définie ainsi que les espèces associées sur l'ensemble d'une zone océanique (Commission pour la conservation du thon à nageoire blanc). On distingue alors les OIP à compétence générale des OIP à compétence particulière visant la protection d'une espèce déterminée dans un espace donné.

b) Définition géographique.

D'un point de vue géographique, les océans sont couverts par un réseau d'une cinquantaine de conventions ayant trait à l'activité de la pêche et créant de ce fait des OIP dont le champ d'application est variable.

Il peut s'agir d'un ressort géographique précisément fixé par des coordonnées orthodromiques (CPANE) ou d'une zone de compétence définie en termes généraux (la commission des pêches pour l'océan indien). Cette dernière façon de procéder permet une certaine souplesse dans l'adhésion des États parce qu'il n'y a pas de réelle délimitation géographique.

De la même manière, il existe des OIP dont les compétences dépassent l'espace marin auquel fait référence leur appellation pour s'étendre aux eaux limitrophes : le Conseil Général des Pêches pour la Méditerranée (CGPM) couvre la mer Méditerranée et la mer noire ainsi que les eaux intermédiaires.

² CIJ, avis OMS, 8 juillet 1996, Rec 1996, p. 78.

Si toutes les mers semblent couvertes par ces organisations, toutes les ressources ne le sont pas. La multiplication des OIP et leur superposition peuvent entraîner des incohérences, voire des contradictions nuisibles à leur mission. Néanmoins, depuis la signature de la CMB 1982, il semble que les États font leur la préoccupation de celle-ci concernant les espèces fréquentant à la fois la ZEE et la haute mer à savoir les stocks chevauchants. Ainsi, la tendance s'inverse au profit d'un champ de compétence halieutique.

2. Un champ de compétence fragilisé...

La plupart des OIP exercent leurs compétences à la fois en haute mer et dans les zones sous juridiction nationale ou bien exclusivement en haute mer, le choix du champ d'intervention étant étroitement lié à l'espèce considérée (migrateurs³, anadromes⁴, catadromes⁵, chevauchants⁶).

a) par la création de la ZEE.

La création de la ZEE et par là même, l'extension vers le large des juridictions nationales s'est traduite par un transfert de compétences aux États côtiers sur des zones qui, auparavant, appartenaient à la haute mer. Ainsi la conservation et la gestion de nombreuses espèces sont aujourd'hui des tâches accomplies par l'État riverain qui a la primauté sur les ressources vivantes de sa ZEE (Art. 56 CMB 1982).

Cette instauration aurait pu laisser croire que le rôle des OIP était voué à s'amoinrir, la majorité des ressources halieutiques se trouvant dans la zone des 200 milles. Pourtant, la CMB 1982 leur accorde une place non négligeable dans le but évident de faciliter la coopération et, partant, les négociations visant à l'élaboration d'une gestion rationnelle des pêcheries. Elles restent nécessaires du fait :

- De la mobilité et de l'interdépendance des ressources ichthyologiques ;
- Du phénomène de surpêche ;
- De la présence de ressources au-delà des 200 milles.

Ces dispositions posent la question de la cohérence des politiques menées par les OIP et par les États. En effet, la gestion rationnelle des stocks impose que la compétence des OIP s'étende à toute l'aire de répartition des espèces qui font fi des délimitations juridiques de la mer et appellent une gestion intégrée tenant compte de l'unité biologique des stocks (Commission internationale de la baleine : CIB).

De ce fait, la création des ZEE a entraîné des modifications dans les structures des OIP. Dans certains cas, de nouvelles conventions ont été négociée (OPANO). Dans d'autres, des organes subsidiaires composés des seuls États côtiers de la zone considérée ont été créés (Commissions relevant de la FAO) afin de formuler des avis

³ Ils appartiennent aux stocks chevauchants et intègrent parmi eux les mammifères marins à savoir, les pinnipèdes (morse, otarie, phoque), les siréniens (dugon, lamentin) et les cétacés (cachalot, dauphin, marsouin, narval).

⁴ Ce sont les espèces qui remontent les eaux salées vers les eaux saumâtres ou douces pour s'y reproduire (les saumons, par exemple).

⁵ Il s'agit de poissons migrateurs qui passent de l'eau douce à la mer pour s'y reproduire (les anguilles, par exemple).

⁶ Ce terme désigne les espèces se trouvant dans la ZEE et dans un secteur adjacent à celle-ci.

sur la coordination des mesures de conservation qu'ils adoptent avec celles en vigueur au-delà des limites de la juridiction nationale. Dans le cas de la CPANE, la commission est même habilitée à formuler des recommandations sur les pêcheries à l'intérieur des ZEE à condition que l'État membre concerné le demande et vote en leur faveur.

Quoi qu'il en soit, si des pouvoirs sont dévolus aux OIP dans la ZEE, ils ne peuvent être exercés qu'avec l'aval des États côtiers, voire sous leur contrôle.

b) par le poids de l'État côtier.

La CGP 1958⁷ a reconnu à l'État riverain "un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toutes parties de la haute mer adjacente à sa mer territoriale (Art. 6).

Dans la CMB 1982, l'intérêt de l'État côtier vis à vis des ressources est toujours pris en compte : l'article 116 b) soumet la pêche en haute mer aux "droits et obligations" et aux "intérêts" des États riverains tels que définis dans la partie traitant de la ZEE. De plus, l'article 63, relatif aux stocks chevauchants, insiste sur la position particulière de l'État côtier vis à vis de l'espace marin qui lui est adjacent, donc des ressources ainsi que sur les OIP qui semblent être les institutions à privilégier pour une meilleure gestion.

La création de la ZEE et la compétence géographique, souvent vague des OIP, ne permettent pas de lutter contre le phénomène des juridictions rampantes qui se fonde désormais sur l'existence des grands migrants et des stocks chevauchants (Canada et Chili). Du fait de certains gouvernements, les OIP sont d'ailleurs le lieu d'affrontements entre États côtiers et États hauturiers, ayant des prétentions concurrentes sur des ressources identiques.

De plus, la notion d'intérêt préférentiel de l'État côtier engendre des OIP constituées par et pour eux plus que par des États intéressés comme prévu par la CMB.

D'une façon générale les OIP n'ont pas dépassé leur fondement interétatique pour acquérir une dimension institutionnelle au niveau international. Elles demeurent essentiellement un cadre de rencontre, de consultation et d'action pour leurs parties contractantes.

B] Des organismes interétatiques

1. Les modalités de création.

Les commissions peuvent être créées soit à l'initiative d'une organisation internationale, la FAO⁸, soit par la voie d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre gouvernements.

a) Les OIP créées par la FAO.

⁷ Convention du 29 avril 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer.

⁸ Food and Agricultural Organisation soit l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA).

Elles peuvent être classées en 4 catégories :

- Les OIP ouvertes à tous les États membres de la FAO établies par la Conférence ou le Conseil de l'organisation en vertu de l'article VI.1 de l'acte constitutif (Commission des pêches pour l'Atlantique centre-ouest),
- Les OIP mixtes qui ne sont ouvertes qu'aux États membres de la FAO dont les territoires sont situés en totalité ou en partie dans une région précise et dont la création par le Conseil ou la Conférence se fait conjointement avec d'autres organisations intergouvernementales,
- Les OIP composées d'États membres choisies par la Conférence, par le Conseil ou par le directeur général s'il y est autorisé (le Comité des pêches continentales pour l'Afrique). Leurs statuts prévoient les critères de sélection de leurs membres,
- Les OIP conjointes, instituées par des accords internationaux approuvés par le Conseil ou la Conférence au titre de l'article XIV de l'acte constitutif de la FAO. Ces organismes sont des entités distinctes de la FAO compte tenu de leur mode de création. Toutefois, ils n'en sont pas totalement indépendants puisqu'ils ont été créés et qu'ils fonctionnent en son sein.

b) Les OIP indépendantes.

Elles se distinguent des précédentes en ce que leur création n'est pas due à une initiative de la FAO. La plupart du temps ces organisations, qui ont une personnalité propre, sont créées par une convention ad hoc et beaucoup d'entre elles ont une compétence générale dans une zone déterminée alors que d'autres visent la protection d'une espèce définie (Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique -CICTA-).

L'indépendance de ces organismes doit pourtant être nuancée. En effet, la FAO n'est pas toujours absente de leur création. La Conférence de l'organisation peut ainsi autoriser le directeur général à préparer et à convoquer une conférence de plénipotentiaires chargée d'élaborer et d'adopter la convention constitutive (CICTA).

La construction originale que constituent les OIP ne fonctionne que si les États acceptent de coopérer alors même que rien ne les oblige à participer à ses structures.

2. La question de la participation.

a) L'adhésion aux OIP.

Les règles d'adhésion aux OIP constituent indiscutablement une source de faiblesse pour ces organisations. Malgré l'affirmation de la CMB 1982 du droit à la participation aux travaux des OIP de tous les États intéressés, il convient de souligner qu'elles sont parfois exclusivement composées d'États côtiers alors que la participation des États "pêcheurs" reste limitée. Cette absence est certes due à la volonté de ne pas se voir imposer des règles contraignantes mais aussi parce que ces États ne bénéficient pas de conditions d'accès équitables.

Si plusieurs OIP fonctionnent avec des conditions d'admission de nature à rendre l'organisation ouverte (règle de la majorité des 2/3 ou des 3/4 telle la CPANE),

beaucoup d'organisations conditionnent les nouvelles adhésions à une volonté unanime des parties contractantes (Commission Interaméricaine du Thon Tropical) ou ne prévoient tout simplement pas l'admission de nouveaux membres (Commission Permanente du Pacifique Sud).

Les OIP créées à l'initiative de la FAO ressortent essentiellement de la première catégorie. Les OIP créées par accord bi ou multilatéral entre États intéressés sont, quand à elles, le plus souvent ouvertes à un nombre restreint d'États riverains ou non de la ressource. Cela correspond à une volonté de réserver l'accès à la pêche aux seuls riverains ou à un petit groupe d'États pêchant traditionnellement dans la zone.

b) Une participation indispensable.

Le manque d'ouverture des OIP est néfaste en ce que leur efficacité dépend étroitement de leur acte constitutif et surtout, de la participation de tous les États réellement intéressés par la zone de compétence ou la ressource considérée.

D'une part, la liberté de pêche en haute mer implique que les États qui ont une longue tradition de pêche hauturière ne peuvent pas s'opposer à la présence de nouveaux arrivants dans les eaux dans lesquelles ils ont coutume d'exercer leur activité (Art. 87 CMB 1982).

D'autre part, la règle *res inter alios acta* selon laquelle la chose conclue entre les parties ne peut nuire ou profiter aux autres signifie que les OIP ne peuvent obliger ou même simplement inciter un État non membre à respecter des recommandations qu'il ne reconnaît pas. De ce point de vue, la pratique de changement de pavillon a des effets particulièrement néfastes en ce qu'elle permet à de nombreux navires de ne pas respecter les quotas de pêche élaborés par les OIP compétentes.

À ce sujet, la CMB 1982 (Art. 117 à 120) impose aux États deux obligations fondamentales : celle d'assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer et celle de coopérer tant pour la conservation que pour la gestion de ces ressources. Ces dispositions expriment, au moins implicitement, que la meilleure manière de mettre en œuvre la coopération passe par l'établissement et la participation à des organisations sous-régionales, régionales ou mondiales de pêche.

L'Accord de 1995 relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poisson dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de ZEE (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants⁹ transforme le principe de coopération en véritable obligation (Art. 8). Cet accord, entré en vigueur le 11 décembre 2001, impose aux États parties l'adhésion ou le respect des mesures de conservation élaborées par les OIP ; seuls les navires de ces États ont accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures.

Cet accord, bien que sa conformité avec la Convention de Montego Bay soit douteuse en ce qu'il institue une limitation de la liberté de pêche en haute mer¹⁰, a le mérite de définir avec précision le contenu et les modalités de l'obligation des États de coopérer.

⁹ Accord adopté à New York le 4 août 1995 ci-après nommé "Accord de 1995"

¹⁰ Pour plus de précisions, voir l'article de M.H. Renaut, "*Grotius s'est trompé : la liberté de pêche en haute mer n'est plus*", in DMF 617, juillet - août 2001, p. 653.

De par leur nature interétatique, les OIP ne peuvent être efficaces que si les États qui les composent sont volontaires, constructifs et acceptent d'œuvrer ensemble en se mettant d'accord sur les objectifs poursuivis et les moyens utilisés.

II. L'activité des OIP : des limites liées à leur fonctionnement.

A] Des faiblesses structurelles.

1. Des moyens limités.

a) Les structures.

En règle générale, les structures des OIP s'articulent de la manière suivante :

- Un ou plusieurs organes de direction : on y trouve le plus souvent une assemblée où tous les États sont représentés et disposent d'une seule voix ;
- Un organe scientifique chargé de fournir des avis et recommandations en vue de la formulation et de l'adoption des mesures de conservation ;
- Un secrétariat chargé d'assurer le fonctionnement administratif de l'organisation ;
- Des organes subsidiaires chargés de préparer les travaux : comité des finances, comité d'application, comité des statistiques.

Les réunions des assemblées sont annuelles ou bi-annuelles. Ces "sessions plénières" sont généralement et logiquement précédées par une réunion de l'organe scientifique.

La FAO assure le secrétariat des OIP qui dépendent d'elle. *A contrario*, les commissions de pêche indépendantes sont dépourvues de véritables moyens d'existence matérielle. De fait, les moyens humains et financiers qui leurs sont affectés ne sont pas en rapport avec l'importance des compétences qu'elles affichent. À titre d'exemple, la CPANE, bien que déchargée des compétences scientifiques (par exception, elle a recours à un organisme indépendant : le conseil international pour l'exploration de la mer), ne fonctionne qu'avec trois personnes.

b) Le financement.

Les moyens financiers sont également source de fragilité pour les OIP. Cette question touche également à leur indépendance réelle.

Les OIP créées par la FAO dans le cadre de l'article VI, ne bénéficient pas d'un budget autonome, contrairement à celles de l'article XIV qui peuvent demander à leurs membres de contribuer à des projets particuliers sans perdre le financement de la FAO.

Le budget des organismes indépendants de la FAO comprend un fonds général constitué par les contributions annuelles des parties et des fonds annexes dépendants du degré d'implication de l'État membre dans les organes subsidiaires de l'OIP. Ce type d'OIP dépend parfois très fortement d'États ou de groupes d'États

qui en font partie. La CPANE a notamment été abritée par le Ministère de l'agriculture et de la pêche britannique jusqu'en 1998.

Paradoxalement, les organisations créées par la FAO disposent à la fois des moyens les plus importants et des missions les moins étendues.

2. Des pouvoirs strictement encadrés.

a) Les missions confiées aux OIP.

Les mandats attribués aux OIP par leurs statuts portant sur des missions très diverses. On peut cependant distinguer un tronc commun portant sur la collecte, l'analyse, la diffusion d'informations scientifiques et techniques, la conservation des ressources, la coordination de travaux de recherche, l'enseignement et la formation. D'autres missions touchent à des domaines plus spécifiques et ne se retrouvent pas dans la majorité des OIP : prévention de la pollution et protection de l'environnement, encouragement à la transformation et à la commercialisation des produits de la pêche, assistance aux États en vue de développer et d'aménager leurs activités de pêche (l'organisation latino-américaine pour le développement de la pêche œuvre pour la satisfaction des besoins alimentaires de la région). Certaines organisations développent également un volet "contrôle" (notamment la CPANE).

Une analyse comparative des compétences des OIP montre que leur nombre se restreint d'autant plus que les pouvoirs qui leurs sont confiés s'accroissent. Les OIP créées par la FAO en application de l'article VI se limitent à réaliser des rapports et à émettre des avis.

Ainsi, vingt et une OIP intervenant en haute mer sont investies du pouvoir de formuler des recommandations mais sept seulement se voient confier le droit de mettre en œuvre des actions d'inspection et de surveillance. Un nombre encore plus restreint de commissions des pêches dispose de pouvoirs vis-à-vis des États tiers: à ce jour seulement cinq organisations sont concernées dont l'OPANO et la Convention sur le lieu de la mer de Béring.

Par ailleurs, la mise en œuvre des missions est conditionnée par la nature et la portée des normes juridiques susceptibles d'être prises par les OIP.

b) Leur compétence normative.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les commissions de pêche sont investies du pouvoir de formuler des recommandations à l'attention de leurs membres. Les mesures adoptées sont souvent désignées par le terme de "recommandations". On parle parfois de "décisions" ou de "propositions". Ces variations terminologiques recouvrent des actes dont la force juridique est souvent comparable car leur mise en œuvre requiert une acceptation de la part des États.

En matière de procédure, l'assemblée plénière a compétence pour décider ou non de l'adoption de la proposition dont l'initiative revient à l'organisme chargé de la réglementation ou à ses organes subsidiaires et à chaque État membre.

Dans les organismes comprenant peu de membres, les décisions sont prises à l'unanimité.

La règle la plus répandue est celle de la majorité des 2/3 des membres présents et votants bien qu'il existe certains cas où la règle de la majorité simple est utilisée quoique avec un quorum de 2/3 (OPANO). Ces majorités simples ou qualifiées propres aux organismes de pêche ayant un grand nombre de membres présentent l'inconvénient de ne pas offrir la possibilité d'adopter des règles ou des mesures de portée générale.

En règle générale, les OIP ont un pouvoir consultatif qu'elles font respecter moyennant des "recommandations simples" qu'elles formulent à l'intérieur de leur champ de compétence.

Certaines "recommandations contraignantes" ou "décisions conditionnelles" prévoient la possibilité pour les États membres d'émettre des objections (CPANE) à l'intérieur d'un délai fixé. Si aucune objection n'est formulée, la recommandation est réputée obligatoire. Dans le cas contraire, elle est considérée comme suspendue. Les autres États bénéficient alors d'un délai supplémentaire pour reconsidérer leur position et formuler, éventuellement, des objections. À l'expiration de cette période, la recommandation devient obligatoire pour tout État n'en ayant pas déposé.

Il existe aussi des "décisions obligatoires", elles sont rares mais leur nombre tend à s'accroître. Au sein de la CPANE, les parties sont expressément tenues de prendre toutes dispositions pour donner effet aux mesures de contrôle visant à assurer le respect de la convention.

Les recommandations n'étant pas auto exécutoires, elles doivent nécessairement être intégrées dans l'ordre juridique interne des États les ayant acceptées, ou tout au moins n'ayant pas objecté. De ce fait, la lenteur dans la mise en application et la dilution de la portée des textes sont quasi inévitables. À titre d'exemple, les recommandations émises par la CPANE doivent faire l'objet d'une transcription en droit communautaire il faut six mois au mieux pour qu'une recommandation devienne d'application directe dans les États membres de l'Union Européenne.

Les plus grandes réserves doivent être émises sur la capacité des OIP à accomplir leurs missions par la voie des recommandations.

En effet, les parties contractantes peuvent user librement de leur droit d'objection. C'est la raison pour laquelle l'adhésion de tous les membres est recherchée. Cela se traduit par la prise de recommandations qui ne contribuent qu'insuffisamment à la conservation de la ressource, quand l'OIP ne s'autocensure pas elle-même de crainte de voir certains États dénoncer leur participation. Enfin et surtout, la portée des décisions adoptée est limitée par leur absence de caractère obligatoire.

B] Des résultats insuffisants.

1. Des recommandations inadaptées à l'état des ressources.

Avant la production de textes, les OIP ont une mission de recherche scientifique afin d'évaluer les stocks convenablement. Sur ce fondement, il devient possible d'envisager un choix de techniques de gestion rationnelle des pêcheries.

a) L'objectif principal : la conservation.

A l'origine, seule la CGP 1958 traitait de la notion de conservation entendue comme un engagement dans la lutte contre la surexploitation des pêcheries.

Plus précisément, la notion de conservation recouvre l'idée d'une protection des ressources biologiques marines au sens d'une action protectrice, et non protectionniste, par une gestion dite rationnelle. Les notions de conservation et de gestion sont donc très souvent utilisées ensemble (Art. 61 CMB 1982).

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer affine cette notion comme étant constituée d'un ensemble de mesures, non définies, visant un objectif particulier : le rendement maximum constant (Art. 61 §3 et 119 §1 a) CMB 1982). Ainsi la conservation passe alors par une identification de l'effort de pêche des États intéressés (Art. 62§4 a) CMB 1982) qui doit être plafonné (Art. 3.4 Accord 1995).

Le concept de conservation peut également déboucher sur celui d'abstention en ce que ce dernier vise à réduire l'effort de pêche des États "étrangers" dans la zone considérée sans qu'il n'y ait de dérive vers une pêche réservée du fait de l'intérêt préférentiel que pourraient avoir certains États côtiers.

Il s'agit en fait d'atteindre, à longue échéance, une durabilité des pêcheries autour de laquelle est d'ailleurs défini le concept de pêche responsable proposé par la FAO. À cet égard, l'Accord de 1995 mentionne explicitement cet objectif d'exploitation durable (Art. 5 h)).

Les recommandations visant à une gestion rationnelle posent ainsi en priorité une limitation :

- Des zones et des temps de captures ;
- Des arts pêchants ;
- De la puissance embarquée ;
- De la taille, du poids et de la quantité des captures.

b) La collecte des données.

Les OIP ont engendré une amélioration réelle de la connaissance des espèces et de la dynamique de leurs populations. En effet, le recensement d'informations scientifiques sur le milieu et/ou la ressource n'engage en rien les États qui, de ce fait, laissent quasiment libres les OIP de les collecter.

Pourtant, la fiabilité des statistiques obtenues reste sujette à débats. En effet, les OIP n'ont pas toujours les moyens de réunir les données scientifiques et statistiques nécessaires pour évaluer les stocks et fixer les Volumes Admissibles de Captures (VAC). De fait, les transmissions des États sont parfois irrégulières et les données ne sont pas recueillies selon des méthodes de collectes uniformisées. De plus, les mesures de conservation proposées par les OIP ne reposent que sur les recherches effectuées en haute mer sauf accord explicite de leurs États membres pour une intervention en ZEE.

Les États ont tendance à arguer de ces insuffisances pour contester le niveau des quotas proposés par les OIP. Sur cet aspect, l'accord de 1995 relatif aux grand migrateurs et stocks chevauchants énonce un principe de précaution selon lequel l'absence de données scientifiques adéquates ne peut plus être invoquée pour ne pas prendre de mesures de conservation ou pour en différer l'adoption.

c) La fixation des quotas.

La CMB 1982 fait reposer la conservation des ressources halieutiques de la haute mer et des ZEE sur la fixation d'un VAC entendu comme un plafonnement des prises autorisées. Les mesures de conservation en haute mer et celles de la ZEE doivent être compatibles afin d'assurer au mieux la sauvegarde de l'ensemble des stocks. Cependant les États côtiers restent maîtres du VAC applicable à leur ZEE, ce qui ne laisse aux OIP qu'une faible marge de manœuvre. En effet, leurs attributions dans la détermination du VAC sont limitées à la haute mer, ce qui remet en cause la pertinence des contingents et donc l'efficacité des mesures adoptées.

Par suite, les OIP élaborent des quotas (système de contingents globaux de prises) dans le but de limiter, ou tout au moins d'encadrer l'effort de pêche.

Les OIP rencontrent des difficultés à empêcher la surexploitation des stocks et à contraindre les États à adopter les mesures restrictives qui s'imposent face à l'épuisement de certaines ressources.

En effet, la dispersion des ressources, le fractionnement des VAC, l'imbrication des zones de compétence géographiques et halieutiques ainsi que la prééminence des États côtiers dans la fixation des quotas font que les OIP ne peuvent que difficilement lutter contre une pêche irrationnelle.

Il faut en outre signaler que, dès lors que les quotas sont basés sur les captures des années antérieures, les conflits entre États pêcheurs et États côtiers, entre États membres et prétendants semblent inévitables.

En pratique, les États pêcheurs ne conçoivent pas de voir leur activité contrainte et le clivage entre États industrialisés et États en développement se sentant lésés est réel.

Les OIP n'ayant pas de réelle dimension institutionnelle, elles sont reléguées au rang de forum de concertation collective. Leur point fort reste d'être en mesure de rassembler une masse de données scientifiques et statistiques mais sans que de véritables actions n'en découlent.

2. Le contrôle : incitation plus que coercition.

Le corollaire évident d'une gestion responsable et durable des ressources halieutiques est le contrôle des activités de pêche.

a) La compétence de l'État du pavillon.

D'après l'article 117 CMB 1982, "les États ont l'obligation de prendre les mesures applicables à leurs ressortissants qui peuvent être nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer". Il appartient donc aux États d'adopter à l'échelle nationale des dispositions légales et administratives visant

à faire respecter par les navires qui battent leur pavillon les mesures convenues de conservation et de gestion et à en réprimer toute violation.

Les OIP partent de ce principe de responsabilité de l'État du pavillon. Chaque État doit veiller à ce que ses navires appliquent les mesures adoptées au sein des OIP. Le moyen le plus efficace pour assurer un meilleur contrôle des navires de pêche est de soumettre leurs activités à des licences ou autorisations de pêche délivrées par l'État du pavillon.

Dans l'hypothèse où une infraction présumée à ces mesures serait dénoncée, il est de la responsabilité de l'État du pavillon d'enquêter immédiatement en informant sans délai l'État demandeur et l'organisation des résultats de l'enquête. Enfin, en application du principe de la juridiction exclusive de l'État du pavillon, les OIP réservent aux autorités étatiques la mise en jugement et la sanction, le cas échéant, des infractions commises.

Le code de conduite pour une pêche responsable ¹¹(Art. 7.7.2) établit que les États devraient veiller à ce que leurs lois et réglementations prévoient des sanctions suffisamment rigoureuses pour être efficaces, y compris des sanctions permettant de refuser, de retirer ou de suspendre les autorisations de pêcher. De plus, il est fréquent de prévoir l'obligation pour chaque État membre de transmettre à l'OIP un rapport sur les procédures et sanctions imposées.

b) Les mesures applicables aux États parties.

Quelques OIP, peu nombreuses, émettent des mesures d'incitation au contrôle pouvant aller jusqu'à l'élaboration de "schémas de contrôle".

Un certain nombre d'OIP confère même à leurs membres le droit d'intervenir en haute mer à l'égard des navires d'autres parties :

- Des programmes d'observation peuvent prévoir que chaque navire de pêche des États parties admet à son bord un observateur ou un contrôleur qui peut être d'une autre nationalité que celle du navire ;
- Peut également être établie une procédure de visite et d'inspection réalisée par des inspecteurs dûment autorisés par l'OIP.

À ce jour, seules deux OIP peuvent se targuer d'une expérience concrète dans la mise en œuvre d'un "schéma de contrôle" : l'OPANO et la CPANE.

L'Union Européenne a, en tant que partie contractante de la CPANE, mis en place une campagne de contrôle en 2000. Chaque État membre a assumé à son tour la représentation de l'Union Européenne dans la zone de contrôle. Les États ont déployé des moyens navals et humains (pour la France : cinq agents des Affaires Maritimes mobilisés pendant cinq semaines sur un bâtiment de la Marine Nationale). Cette campagne a permis le déploiement de moyens d'inspection nombreux et l'utilisation, pour la première fois à une telle échelle, des nouvelles technologies de l'information et de la communication : communication entre les parties contractantes et le secrétariat de la CPANE par courrier électronique, recours au système de surveillance des navires par satellite.

Toutefois, le bilan de cette expérience n'est pas très satisfaisant en ce qui concerne les suites données aux infractions constatées. Les navires de contrôle n'ont relevé,

¹¹ Adopté par la FAO le 31 octobre 1995.

en tout et pour tout, que huit infractions au cours de l'année et aucune information n'a été donnée par les États dont les navires contrevenants battaient pavillon.

L'existence de ces mesures de contrôle montre que les OIP ne limitent pas leur recommandations aux seuls objectifs statistiques mais entendent se donner des moyens de conserver la ressource. Il ne s'agit toutefois que d'une intention. En effet, les schémas de contrôle relèvent plus du pouvoir d'incitation que du pouvoir de coercition, seul l'État du pavillon restant compétent pour sanctionner réellement.

Par ailleurs, il s'avère en pratique que ce sont les États côtiers qui disposent des moyens nautiques et humains pour mener à bien les opérations de contrôle et de surveillance. En effet, ce type d'opération entraîne des coûts élevés qui constituent des dépenses directes des États membres en plus de leur contribution au budget de l'OIP.

Dans ce contexte, l'État riverain risque de se voir confier les missions sur le terrain de façon privilégiée.

Initialement conçues comme les instruments d'un encadrement efficace de la protection de la ressource, les schémas de contrôle peuvent devenir des outils d'exclusion, les parties empêchant notamment l'accès de tout navire battant le pavillon d'un État tiers.

c) Les mesures opposables aux parties non contractantes.

Une attention particulière doit être accordée aux actions engagées par les OIP pour dissuader les navires des parties non coopérantes de mettre en péril la réalisation des objectifs convenus en matière de gestion des ressources. En effet, le caractère de plus en plus contraignant des mesures de gestion adoptées peut avoir pour effet pervers d'inciter certains armateurs à transférer leurs navires sous pavillon d'un État tiers non membre de l'OIP.

Sur cet aspect, l'Accord de 1993¹² visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion s'attache à traiter la question du pavillon de complaisance. Les États ratificateurs doivent prendre des dispositions pour que leurs navires ne compromettent pas ces mesures : tenue d'un registre des navires de pêche, communication d'informations à la FAO (matériel de pêche embarqué, caractéristiques techniques du navire...).

Les OIP ont un rôle fondamental à jouer dans la définition des mesures susceptibles d'être mises en œuvre par les États. Les thèmes actuellement en débat en leur sein concernent aussi bien les questions de l'accès au port et de l'interdiction de débarquement de captures illégales que celles relatives à l'accès au marché avec l'application de sanctions commerciales aux États qui refusent de coopérer.

Si l'Accord de 1995 réaffirme par priorité la compétence de l'État du pavillon, il attribue en revanche expressément à tout État agissant dans le cadre d'une OIP un pouvoir d'inspection et d'enquête et même de rétention du navire en cas de défaut de l'État du pavillon. Pour autant, les États membres de ces organisations restent désarmés devant un navire battant pavillon d'un État non signataire de l'Accord. Ils ne peuvent qu'encourager de tels États à devenir parties à l'Accord et "dissuader" les

¹² Accord approuvé le 24 novembre 1993 par la Conférence de la FAO (Rés. 15/93) et aujourd'hui intégré au sein du code de conduite pour une pêche responsable.

navires en question de se livrer à des activités compromettant son application (Art. 33).

CONCLUSION.

L'efficacité des OIP dépend, dès leur constitution, de la participation des États intéressés et de l'objectif qu'ils poursuivent : les OIP ne doivent pas servir l'intérêt protectionniste à court ou moyen terme d'un petit groupe d'États, côtiers ou hauturiers, mais bien protéger durablement des ressources communes.

Dès lors que les OIP n'ont pas de caractère supranational, leur vocation n'est pas de se substituer aux États mais seulement de mettre en œuvre leur volonté collective. De fait, les compétences accordées par les États aux OIP ne leurs permettent pas, sauf exception, d'imposer une gestion rationnelle des pêches de leur compétence. Malgré leurs recommandations et les systèmes de surveillance pouvant en découler, les OIP sont beaucoup plus des forums de discussion basées sur la collecte de données scientifiques que de véritables centres décisionnels.

Le passage de la connaissance à l'action est resté le plus souvent assez décevant. La connaissance de l'état des stocks ne suffit pas à ce que soient adoptées et appliquées les mesures nécessaires à une véritable conservation de la ressource.

Pourtant, leur existence et ces connaissances mettent les États devant leurs responsabilités et les obligent à rechercher collectivement des mesures globales et cohérentes.

De ce point de vue, l'adaptabilité et la vitalité des OIP répondent à un besoin ainsi qu'à la nécessité d'une coopération entre États. La récente entrée en vigueur de l'Accord de 1995 devrait par ailleurs conforter leur rôle bien qu'il se limite aux stocks chevauchants et aux grands migrants.

Devant les imperfections persistantes de la coopération dans le domaine des pêches, l'avenir des OIP est conditionnée par la résolution de deux questions importantes : la participation et l'opposabilité de leurs recommandations.

BIBLIOGRAPHIE.

OUVRAGES.

~ J.P. Beurrier, P. Chaumette, G. Proutière-Maulion, "*Droits maritimes*", Éditions Juris-Classeur, 1998, Tome III, Lyon, 310 p.

~ L. Lucchini, M. Voelckel, "*Droit de la mer*", Éditions Pédone, Tome II, Volume II, Paris, 717 p.

~ N. Quoc Dinh, P. Daillier, A. Pellet, Éditions LGDJ, Paris, 1999, 1455 p.

~ D. Vignes, G. Cataldi, R. Casado Raigón, *"Le droit international de la pêche maritime"*, Éditions Bruylant (édition de l'université de Bruxelles), Bruxelles, 2000.

REVUES.

~ D. Momtaz, *"L'accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrants"*, l'Annuaire Français de Droit International (AFDI), 1995, Éditions du CNRS, Paris, p.676 à 699.

~ M.H. Renaut, *"Grotius s'est trompé : la liberté de pêche en haute mer n'est plus"*, Droit Maritime Français (DMF), n°617, juillet-août 2001, p. 644 à 653.

~ Espaces et Ressources maritimes, Éditions Pédone :

R. Jeannel, *"Le régime en haute mer de la pêche des espèces se trouvant aussi dans une zone économique exclusive"*, 1992, n°6, p. 123 à 127.

G. Moore, *"Le code de conduite de la FAO pour une pêche responsable"*, 1996, n°10, p. 198 à 203.

~ La Revue Général de Droit International Public (RGDIP), Éditions Pédone, Paris :

J. Carroz, *"Les problèmes de la pêche dans la Convention sur le droit de la mer et la pratique des États"*, p. 211 à 220.

L. Cordonnery, *"La Convention sur la conservation et la gestion des espèces hautement migratoires du Pacifique centre-ouest"*, Tome 105/2001/3, p. 559 à 580.

S. Pannatier, *"Problèmes actuels de la pêche en haute mer"*, Tome 102/1997/2, p. 421 à 446.

~ La revue de l'INDEMER :

1994, n°2 : *"Les commissions de pêche"*, E. Canal - Forgues et M.A. Mekouar, *"Les commissions de pêche : présentation générale"*, p. 9 à 27.

1996, n°4 : *"Où en sont les 200 milles"*, J. Beer Gabel, *"L'intervention des commissions de pêche en haute mer : une longue tradition, un modèle pour l'avenir"*, p. 7 à 41.

TEXTES CONVENTIONNELS.

~ La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

~ L'accord du 24 novembre 1993 adopté par la Conférence de la FAO et visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion.

~ L'accord ouvert à la signature à New York le 4 décembre 1995 et entré en vigueur le 11 décembre 2001 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants.

~ Le code de conduite pour une pêche responsable approuvé par la Conférence de la FAO le 31 octobre 1995.

SITES INTERNET.

~ www.un.org

~ www.fao.org

~ www.neafc.org