

La police des pêches maritimes

Par Tamilla AGAYEVA, Estelle ARNETTE et Nicolas BLANCHET

DEA de Droit Maritime et Océanique

Nombreux sont les stocks de poissons dont le volume s'établit aujourd'hui en deçà des limites biologiques raisonnables. L'inquiétude est vive dans le monde entier quant à l'état désastreux où se trouvent ces stocks halieutiques et à la surcapacité de la flotte dans un contexte de croissance de la demande de poisson.

Ce constat de surpêche est particulièrement aigu en haute mer où les actions de surveillance et de contrôle, c'est-à-dire de police, sont insuffisantes. Cette inefficacité résulte du principe affirmé de liberté de pêche en haute mer où les ressources ne sont pas affectées.

Le principe de liberté des mers, de façon paradoxale, a été la justification politique et juridique de l'appropriation des espaces océaniques. Prosper WEIL a mis en exergue ce modèle : « la répartition d'espaces a fait preuve d'un dynamisme tel qu'elle s'est projetée au-delà du territoire terrestre (...) Horizontalement vers la mer (...) »¹.

C'est pourquoi, nous assistons à présent à deux tendances : d'une part celle des Etats côtiers qui remettent en question le principe de liberté des mers mais qui se servent aussi de ce concept pour s'approprier les mers dans le but de préserver leur propre industrie de la pêche et d'autre part, celle des Etats pêcheurs, pratiquant une pêche dite « lointaine », qui au contraire souhaitent maintenir ce principe de liberté.

L'imbrication du libre accès à la haute mer et de l'appropriation nationale n'a fonctionné que grâce à deux facteurs : la disponibilité des ressources et les similitudes entre les acteurs impliqués. De nos jours, en revanche, cette articulation n'est plus acceptable dans un contexte de crise écologique et de disparité Nord-Sud.

Un cadre juridique international nouveau s'avère donc nécessaire. Ce dernier devrait comporter une approche holistique, de précaution et multilatérale dont l'objectif principal serait le respect de la continuité de l'écosystème marin. Au cœur de ce cadre juridique, un contrôle c'est-à-dire une police des pêches globale et intégrée de tous les aspects de la pêche en haute mer devrait être prévue et s'appliquerait à tous les opérateurs mondiaux. Toute

¹ Prosper Weil « Des espaces maritimes aux territoires maritimes : vers une conception territorialiste de la délimitation maritime » in *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*. Mélanges offerts à Michel Virally (Paris, Pedone, 1991) pp 501-502.

liberté se heurte dans son exercice au nécessaire maintien de l'ordre public et la liberté de pêche n'échappe plus aujourd'hui à cet impératif.

En conséquence, il nous semble nécessaire de présenter, de manière non exhaustive toutefois, dans le cadre du droit international, les faiblesses du système de police de la pêche en haute mer dans une première partie, puis d'exposer des propositions de régimes de police qui préservent les ressources de la haute mer dans une seconde partie.

I . L'ECHEC DE LA MISE EN PLACE PAR LE DROIT INTERNATIONAL D'UNE POLICE DES PECHEES EN HAUTE MER

A. Les lacunes du Droit International en matière de contrôle de la pêche en haute mer

1. L'insuffisances des dispositions de la Convention de Montego Bay

Prenant en compte la situation aggravante de l'état des pêcheries en haute mer nous ne pouvons pas ne pas nous en inquiéter. Le droit international, comment protège t'il les ressources halieutiques en haute mer, quel mécanisme du contrôle prévoit-il ?

En effet, le texte principal du droit de la mer – la Convention de Montego Bay de 1982 - contient un certain nombre des articles concernant la pêche en haute mer. Ainsi, l'article 87 prévoit la liberté de pêche en haute mer, sous réserve des conditions énoncées, telles l'article 116 (droit de pêche en haute mer), l'article 117 (obligation pour les Etats de prendre à l'égard de leurs ressortissants des mesures de conservation des ressources biologiques de la haute mer, aussi que coopérer avec d'autres Etats à la prise de telles mesures), l'article 118 (Coopération des Etats à la conservation et à la gestion des ressources biologiques), ainsi que l'article 119 prévoyant la conservation des ressources biologiques de la haute mer.

Ainsi, on remarque que ce texte contient les dispositions concernant la police des pêches d'un caractère déclaratif. Il prévoit une seule *obligation de coopération* entre les Etats, tandis que les mesures de police de pêche de préservation et de gestion des ressources biologiques en haute mer ne sont pas définies.

Le droit international n'a pas de réponse à la question suivante : Qui sera responsable des mesures de police de pêche en haute mer - dans un *espace de la liberté*, dans un seul espace de la planète où tous les Etats jouissent des mêmes droits en matière de pêche, dans un espace où il n'existe pas de surveillance et de contrôle universel.

Le problème de la police de pêche en haute mer est évolutif. Il est lié à certaines innovations dans le droit de la mer, telle la reconnaissance par la Convention de Montego Bay de la Zone Economique Exclusive (ZEE). Selon ladite Convention, les Etats peuvent exercer leur souveraineté sur les ressources renouvelables présentes dans leur ZEE pouvant s'étendre jusqu'à 200 milles nautiques de leur ligne de base. Ils peuvent notamment déterminer l'état de ces ressources, la part pêchable (TAC), disposer dans cette limite du surplus non pêché par leurs nationaux et autoriser les navires étrangers à pêcher ce surplus, réglementer la pêche dans leur zone de compétence, contrôler l'application et sanctionner le non-respect. Donc, dans la ZEE, la police des pêches est sous la compétence de l'Etat côtier.

La création de la ZEE et l'élargissement de la souveraineté d'Etat sur un espace maritime assez large ont apporté des conséquences sur la haute mer. L'une des conséquences est l'augmentation des navires en haute mer du fait de leur exclusion des eaux côtières.

Dans le contexte de raréfaction des ressources et d'exclusion des Etats pratiquant la pêche lointaine des zones de pêche et des ZEE, plusieurs de ces Etats envoient pêcher les navires en haute mer. Cet espace représente en effet un dernier espace de liberté où les mesures de gestion et de conservation en sont parvenues de manière parcellaire.

Aujourd'hui, malheureusement, le droit international est en retard avec l'évolution de la pêche en haute mer, la liberté « chaotique » de pêche et l'absence d'un contrôle universel ont provoqué l'épuisement de plusieurs stocks de poisson. L'exploitation des ressources la haute mer devient de moins en moins libre, de plus en plus encadrée, contrôlée et sanctionnée. Le problème c'est que le droit de la Convention de Montego Bay est dépassée, il faut prendre en compte les nouvelles évolutions de la pêche. D'où l'apparition de nouveaux concepts proposés par certains Etats.

2. L'inefficacité des organismes régionaux de pêche

La Convention de 1982 attribue un rôle important à la coopération institutionnalisée. Il est considéré que la coopération est située au centre de gravité de la conservation et de l'administration des ressources biologiques de la haute mer.

Mais aujourd'hui on pourrait constater les résultats décevants des activités de coopération au sein des organes internationaux de pêche.

Actuellement, plus de 30 organisations sont liées à la conservation et l'administration des ressources biologiques de la haute mer. Quelques-unes d'entre elles ne sont pas encore opérationnelles ou inactives.

La plupart des ces organisations ont une compétence limitée, régionale. La seule organisation à portée mondiale est la Commission Baleinière Internationale qui est compétente dans tous les zones où on pêche les baleines.

Mais la pratique démontre l'inefficacité des ces organisations.

L'inefficacité est marqué par l'imperfection des actes juridiques pris par les OIP. Ces sont généralement des *recommandations* qui n'ont de *valeur juridique contraignante* qu'à partir du moment où elles sont intégrées dans l'ordre juridique interne des Etats membres. De plus, les Etats membres peuvent émettre des réserves en cas de désaccord. Les mesures concernées ne leur sont pas opposables, ils ne sont pas alors tenus de suivre les prescriptions relatives au maillage des filets ou aux quotas.

Ainsi, les organisations n'ont qu'un pouvoir consultatif et pas décisif. Dans tous les instruments consultatifs qui les contiennent on prévoit une procédure d'objection en vertu de laquelle, dans un délai fixe, n'importe quel membre de l'organisation peut se dégager de la décision adoptée et, de cette manière, ne sera pas tenu d'appliquer les mesures contenus dans cette décision.

Le processus d'adaptation des décisions manque également d'une efficacité : dans la plupart des organisation les décisions sont prises par la majorité de 2/3 des membres présents. Cette majorité, simple ou qualifiée, propre aux organismes de pêche ayant un grand nombre de membres, présente l'inconvénient de ne pas offrir la possibilité d'adoption des règles ou des

mesures de portée générale. Par contre, les modes de consensus ou de l'unanimité pourraient être plus efficaces.

Une autre difficulté provient de l'effet relatif des traités. Leurs obligations ne s'imposent pas aux Etats tiers. Ceux ci ne seront donc pas tenus de suivre les prescriptions juridiques édictées par les OIP (les navires battant pavillon d'un Etat non membre d'une OIP ne sont pas tenus de suivre les prescriptions fixées par cette OIP). La difficulté est d'autant plus grave que des Etats qui pêchent dans la zone concernée se tiennent volontairement en dehors de l'organisation.

De plus, on peut assister à une pratique regrettable de la part des bateaux pêcheurs des Etats membres des OIP, consistant en un changement de pavillon au profit de celui d'un Etat tiers à un OIP, afin d'échapper à la réglementation mise en place par celle-ci. Par exemple, en 1997, environ 20% des navires des pêches en haute mer, soit plus de 1 000 unités d'une jauge supérieure ou égale à 500 T.J.B. sont immatriculés sous les pavillons d'Etats non membre d'OIP.

Le problème majeur posé par des bateaux de pêche navigants sous pavillon de complaisance. Il y aurait aujourd'hui plus de 20% des navires pêchant en haute mer immatriculés sur des registres ouverts. Sous ce régime, les navires ne sont soumis qu'à un contrôle très restreint, si ce n'est inexistant, de la part de l'Etat de leur pavillon. Ils se permettent donc de contourner les obligations et les restrictions de pêche donc l'objectif est la conservation des ressources.

La situation s'aggrave avec le progrès technologique. La création des navires usines, de la réfrigération et de télédétection, les navires deviennent de plus en plus performants et sophistiqués qui leur permettent d'échapper le moindre contrôle qui peut être appliqué en haute mer.

L'inefficacité de coopération au sein des OIP et les lacunes du droit international en matière de police de pêche ont poussé certains Etats à prendre leurs propres mesures pour protéger les ressources biologiques.

B. L'affirmation de plus en plus pressante de l'intérêt spécial de l'Etat côtier

L'absence d'effectivité des OIP, l'insuffisance des dispositions de la CMB pour répondre aux multiples problèmes de la pêche en haute mer ont incité certains Etats à agir unilatéralement en matière de gestion et de conservation des ressources en haute mer.

Il y a eu, au cours de la période récente, diverses propositions et mesures unilatérales visant à étendre les compétences de l'Etat côtier en matière de pêche au-delà des 200 miles.

Ces mesures unilatérales et leurs justifications ont été critiquées par les Etats pratiquant la pêche lointaine qui les estimaient contraires au droit international qui affirme la liberté de pêche et la liberté de navigation en haute mer.

1. Les mesures unilatérales

Avant d'aborder ces différentes mesures nous allons étudier leurs justifications et le mouvement des Etats côtiers qui revendiquent un intérêt spécial sur la haute mer adjacente à leur ZEE. nouvelle tendance)

a. La justifications de ces mesures

Ces mesures s'inscrivent dans le cadre d'une tendance du droit international de la mer : c'est la juridiction rampante (« creeping jurisdiction »). Ce mouvement qui milite pour la reconnaissance de droits préférentiels de pêche au profit des Etats côtiers avait déjà abouti à la consécration de la ZEE.

Les Etats côtiers voulaient de nouveau étendre les droits de l'Etat côtier, cette fois ci au-delà des 200 miles. Ils justifiaient cette nouvelle extension pour plusieurs raisons :

- Tout d'abord la nature des espèces concernées : les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs sont définis par leur aire de répartition qui traverse la frontière entre les ZEE et la haute mer. Il existe donc une étroite interaction entre la ZEE et la haute mer. Ces Etats, considérant que les espèces n'étant qu'en transit hors de leurs ZEE, estiment avoir un

droit de contrôle sur l'exploitation des stocks lors de leur migrations en haute mer. Les Etats s'appuient aussi sur la tendance naissante à considérer les problèmes de pêche en tant que grands écosystèmes marins afin de dépasser les limites juridiques traditionnelles.

- Cette interaction est prise en compte par la CMB dans ses articles 63 et 64 qui prévoit que l'Etat côtier et l'Etat pêcheur exploitant ces stocks devront chercher à s'accorder sur les mesures de conservation nécessaires. Mais ces dispositions sont dépourvues de caractère obligatoire. Du fait de l'absence de caractère contraignant de ces mesures et devant l'incapacité des Etats à s'entendre sur la manière d'organiser une police des pêches en haute mer, les Etats côtiers ont décidé de prendre en main la protection de ces ressources.

- Le développement de la pêche en haute mer a également poussé les Etats côtiers à revendiquer des compétences sur les ressources de la haute mer. La haute mer constitue en effet le dernier espace de liberté pour les Etats pratiquant la pêche dite lointaine. Chassés des zones de pêche côtières et encouragés par l'absence de mesures effectives de gestion des ressources sur cet espace, les Etats pêcheurs ont développé des flottilles très importantes de pêche contribuant ainsi à la raréfaction de la ressource.

- Le développement de ces mesures unilatérales résulte surtout de l'insuffisance des dispositions de la Convention de 1982 pour répondre de façon appropriée aux multiples problèmes soulevés ces dernières années par la pêche en haute mer. Il est donc apparu indispensable aux Etats côtiers d'interpréter et de compléter ces dispositions. Ils s'appuieront principalement sur l'article 63§2 de la CMB qui reconnaît un intérêt spécial de l'Etat côtier pour les stocks partagés.

.

b. les mesures unilatérales des Etats côtiers

Les Etats se sont lancés dans la recherche de solutions dont nous allons aborder les plus significatives : le concept de mer présentielle développé par le Chili, le concept de mer enclavée, et les mesures prises par le Canada.

- la mer de présence au Chili

Le Chili a instauré, par une loi du 28 août 1991, le concept de «mer présentielle». La mer présentielle est une vaste espace au-delà de la ZEE défini unilatéralement par ce pays. Cet espace est d'une étendue disproportionnée car il couvre environ 20 millions de km² soit un peu moins que la superficie de l'ancienne URSS.

La loi précise que toute activité de pêche sur cet espace sera soumise à ses propres dispositions de conservation des ressources biologiques. Cette loi prévoit également des sanctions. Au cas où les stocks partagés seraient exploités en haute mer en infraction avec les mesures de conservation, le débarquement des captures au Chili pourrait être réglementé ou interdit, l'approvisionnement des bateaux dans les ports chiliens pourraient être interdits.

- Une loi argentine de 1991 prévoit également que les mesures nationales sur la conservation des ressources doivent s'appliquer au-delà des 200 milles marins pour les espèces qui interviennent dans la chaîne biologique des espèces de la ZEE argentine.

La France et la CEE ont objecté au concept de mer de présence car ils l'estimaient en contradiction avec la Convention sur le droit de la mer. Les sanctions prévues par le Chili ne sont pas elle-même contraire au droit international car aucun Etat n'est obligé d'autoriser l'accès de ses ports à des bateaux pavillon étranger. Par contre, toute tentative de réglementation unilatérale au-delà de la ZEE est contraire au droit international.

- le concept de mer fermée

La situation géographique des Etats d'une mer fermée ou semi-fermée crée des liens d'interdépendance importante entre leurs ZEE et la haute mer. L'unité de l'écosystème marin des mers fermées rend certains Etats côtiers extrêmement liés aux pêcheries s'exerçant en haute mer. En raison d'éléments historiques, géographiques et militaires - stratégiques, certains Etats côtiers considèrent qu'ils disposent des compétences spéciales en haute mer dans le cadre des mers fermées.

Ainsi, lors de la 3^e Conférence de Nations Unies de Droit de la mer et plus tard certains Etats ont tenté de faire établir un régime spécial des pêches pour les mers fermées et semi-fermées.

Ces prétentions des Etats riverains de mers fermées fondées sur leur dépendance économique et biologique à l'égard de l'ensemble de la zone.

Deux exemples :

1. Au début des années 90, la Russie, par des négociations bilatérales, a obtenu des Etats pêchant dans la zone de haute mer de la mer d'Okhotsk qu'ils limitent leurs pêcheries dans cette zone pour se conformer qu'elle établit pour l'ensemble de la zone. Vers 1993, les pays principaux pêcheurs dans la mer d'Okhotsk : la Corée, la Chine, la Pologne, ont acceptés une réduction de 25% de leurs efforts de pêche dans cette région. Par conséquent, la Russie a réussie de limiter la pêche en haute mer dans la mer d'Okhotsk et donc d'imposer aux Etats pêcheurs l'idée selon laquelle l'exploitation était excessive.
2. La Convention sur la Conservation des lieux de la mer de Behring de 1994 organise la gestion de ces stocks en fonction de la totalité de leurs aire migratoire. En raison de la compétence exclusive qu'exercent les Etats-Unis et la Russie sur le stock lorsqu'il se trouve dans leur ZEE, ces Etats côtiers se voient attribués par la Convention le contrôle de la pêche en haute mer. Les décisions concernant la gestion doivent être prises par consensus. Les Etats côtiers peuvent refuser toute proposition qui serait contraire à leurs intérêts. Si le consensus n'est pas obtenu, la détermination de celui-ci est transférée à un mécanisme exclusivement contrôlé par les deux pays. Finalement, on peut remarquer que la gestion des stocks par les Etats côtiers dans leurs ZEE donne les moyens de contrôler aussi l'exploitation des ressources biologiques et effectuer les mesures de police de pêche en haute mer.

- le Canada et l'affaire de l'Estai

Le cas du Canada est beaucoup plus grave car non seulement il ne s'est pas contenté de promulguer une loi contraire au droit international, il l'a aussi mise en pratique à travers plusieurs arraisonnements violents de navires battant pavillon étranger.

Dans le but de prendre des mesures d'urgence nécessaires pour mettre un terme à la destruction des stocks chevauchants, le Canada a adopté une loi en 1994. Cette loi interdit à tout

navire étranger de pêcher, dans la zone de réglementation de l'organisation de pêche de l'Atlantique Nord-Ouest (l'OPANO), c'est-à-dire en haute mer, des stocks chevauchants en contravention avec les mesures et de gestion.

Par une loi de 1995, le Canada s'est octroyé ensuite unilatéralement le droit d'arraisonner tout navire pêchant en infraction avec ses règles de conservation. Il est notamment prévu l'utilisation de la force pour saisir le navire en infraction. Cette loi fait suite au conflit entre le Canada et les pêcheurs communautaires qui n'ont pas accepté les quotas de l'OPANO. Or le Canada n'a reçu aucun mandat de l'OPANO ou de la Communauté Internationale pour exercer la police de la pêche en haute mer. Le Canada est en conséquence incompétent pour prendre une telle mesure et cet acte unilatéral est contraire au droit international.

Le violent arraisonnement du navire espagnol l'« Estai » est donc contraire au droit international et engage la responsabilité du Canada. Considérant que l'action du Canada contre l'Estai constituait « une violation flagrante de la liberté de navigation et de pêche en haute mer consacrés par la coutume et le droit international conventionnel » l'Espagne a introduit une instance contre le Canada devant la CIJ. Sa requête n'a pas abouti car le Canada a entre temps formulé une réserve excluant de la juridiction de la Cour les différends concernant les mesures de gestion et de conservation adoptées par le Canada pour les navires pêchant dans la zone de l'OPANO. Cela démontre clairement que le Canada savait que sa législation était contraire au droit international mais aussi que le fonctionnement de cet organe régional de pêche ne permet pas d'éviter de telles conduites.

L'étude des différentes solutions développées par les Etats côtiers démontre l'illégalité des mesures unilatérales de police en haute mer. Ces mesures sont en contradiction avec le droit international en vigueur et reflètent plus souvent une volonté d'appropriation de la ressource qu'une véritable volonté de gestion et de conservation des ressources.

2. Les conséquences et les dangers de ces mesures

- une volonté d'appropriation des ressources

En effet le danger de telles mesures unilatérales est que, sous couvert de faire du droit de conservation des ressources, il s'agit en fait d'un instrument de justification de l'appropriation d'une ressource théoriquement res nullius.

Seuls compétents pour organiser l'exploitation des stocks, les Etats côtiers pourraient, au nom de la gestion rationnelle, exclure les autres Etats de l'exploitation de ces ressources. Il en résulterait une remise en cause des limites juridictionnelles traditionnelles et l'extension des juridictions jusqu'à la disparition complète de la haute mer.

- la remise en cause de la liberté de la pêche en haute mer

Le contrôle par les Etats côtiers de l'exploitation de la ressource en haute mer apparaît dès lors contraire au principe de la liberté de la pêche. De même ce contrôle est incompatible avec le principe de la non discrimination entre les Etats en ce qui concerne l'accès aux ressources communes.

Cette évolution soulève la question de la conciliation du concept théorique de la liberté de pêche en haute mer avec l'impératif de conservations de ses ressources biologiques. C'est l'une des questions les plus importantes qui se posent aux Etats dans le cadre du droit de la mer depuis la CMB.

Si cette évolution du droit amorcée par les Etats côtiers se confirme, elle marquera la fin du principe séculaire de la liberté de pêche en haute mer.

Cette évolution s'est traduite par un conflit entre Etats côtiers partisans de l'extension de leurs droits souverains au-delà de la ZEE et les Etats pêcheurs qui milite pour la liberté d'accès et d'exploitation de ces ressources

Les Etats qui ont appuyé la juridiction rampante vont se regrouper en une coalition d'Etats et adopter diverses initiatives au niveau diplomatique visant à une acceptation plus vaste de leurs thèses.

Les Etats pêcheurs vont quant à eux s'appuyer sur la non-conformité de la position des Etats côtiers aux principes du droit international afin de la combattre efficacement. Ils vont également promouvoir une nécessaire coopération entre Etats afin de gérer efficacement les ressources de la haute mer.

Le droit de la mer va essayer de concilier les positions juridiques divergentes en adaptant le principe de liberté de pêche en haute mer aux nécessités de conservation.

II. UNE REACTION INSUFFISANTE DU DROIT INTERNATIONAL

Le droit international va prendre en compte le problème de la police des pêches en haute mer. La convention des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 va décider du principe d'une conférence intergouvernementale sur les stocks de poissons chevauchants et de grands poissons migratoire.

Cette Conférence va aboutir à l'accord du 4 août 1995 sur la conservation et la gestion des stocks chevauchants et des stocks des poissons grands migrateurs qui tente de concilier les positions entre les Etats pêcheurs et les revendications des Etats côtiers. Nous allons étudier plus spécifiquement l'évolution des pouvoirs de police en haute mer.

A. La prise en compte des différentes positions par l'Accord sur les stocks chevauchants

Cet accord a pour objectif d'améliorer et de renforcer la coopération entre Etats en matière de pêche et de formuler des recommandations appropriées afin de promouvoir la mise en œuvre de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer.

En réalité, il s'agissait davantage de pallier les lacunes de cette convention en matière de pêche en haute mer, notamment en matière de police, afin de trouver une réponse à la montée des revendications de plus en plus pressantes des Etats côtiers.

1. Les tentatives de conciliation des intérêts divergents

- objectifs de l'accord

L'objectif principal de l'accord est de remédier aux problèmes concernant la pêche des stocks chevauchants en haute mer. A cet effet l'accord pose une obligation de coopération entre les Etats qui peut s'effectuer entre Etats ou au sein d'organisations régionales de pêche. Cette coopération doit aboutir à des mesures de conservation des ressources de la ZEE et de la haute mer qui soient compatibles.

Cette obligation de coopération n'est pas une innovation car elle est déjà inscrite dans la CMB. Cependant elle en diffère car il s'agit ici d'une véritable obligation de résultat. En effet l'accord prévoit qu'à défaut d'accord dans un délai raisonnable il soit recouru, à la demande de l'une ou de l'autre des parties concernées, à un procédé de règlement pacifique des différends.

Le texte incite fortement les Etats à devenir membre ou à coopérer au sein d'organes régionaux de pêche. L'Etat exploitant d'un stock devra, selon l'accord, devenir membre de cette organisme ou accepter les mesures prises par lui afin de pouvoir accéder aux dits stocks. Cette mesure constitue une avancée considérable dans la mesure où elle confère le caractère contraignant qui jusqu'ici faisait défaut aux organes régionaux de pêche.

En incitant les Etats à coopérer au sein d'organes régionaux de pêche le texte préserve pour l'essentiel les droits des Etats pêcheurs. Mais il n'en fait pas moins quelques concessions aux revendications des Etats côtiers en renforçant le rôle de ces derniers en matière de conservation et de contrôle.

L'accord place en effet l'Etat côtier en position de force à la table des négociations car les mesures de conservation adoptées pour les ressources de la haute mer doivent être compatibles avec celles adoptées dans la ZEE de l'Etat côtier. Cela impose un alignement des Etats pêcheurs sur les mesures prises par les Etats côtiers pour les stocks relevant de leur juridiction.

- mesures de police

En matière de contrôle des mesures de conservation, l'accord pose comme principe fondamental la responsabilité de l'Etat du pavillon pour prendre les mesures nécessaires pour que les navires battant son pavillon respectent les mesures de conservation. L'accord conforte ainsi le principe inscrit à l'article 92 de la CMB selon lequel le navire en haute mer est soumis à la juridiction exclusive de l'Etat du pavillon.

L'Etat du pavillon doit, dans le cadre de ses pouvoirs de contrôle, prendre différentes mesures afin d'assurer cet objectif notamment en instaurant un système de licence ou de permis de pêche afin de s'assurer qu'aucun navire ne pêche en haute sans autorisation et de lutter contre les navires apatrides. Il doit également tenir un registre national des navires autorisés à pratiquer cette activité, réglementer le marquage des navires pour permettre leur identification immédiate, vérifier les relevés de capture et mettre en œuvre des mécanismes d'inspection. Les sanctions infligées par l'Etat du pavillon doivent être, selon l'accord, suffisamment rigoureuses pour décourager les infractions aux mesures de gestion.

L'activité de pêche en haute mer se trouve donc très strictement encadrée par les pouvoirs de police de l'Etat du pavillon. Il va ainsi dans le sens de la prise en compte des intérêts des Etats pêcheurs qui refusaient d'être contrôlé par les Etats côtiers.

L'accord apporte cependant quelques limitations au principe de la compétence exclusive de l'Etat du pavillon en haute mer en reconnaissant certaines prérogatives à l'Etat côtier en matière de police.

Ce dernier pourra ainsi demander à l'Etat du pavillon de procéder à une enquête s'il a des raisons de penser qu'un navire se trouvant en haute mer a commis une infraction dans la zone relevant de la juridiction de l'Etat côtier.

En outre, l'appartenance à une organisation régionale permet à tout Etat d'arraisonner et d'inspecter les navires de pêche de tout Etat partie à l'accord dans n'importe quel secteur de la haute mer, qu'il soit membre ou non de l'organisation. C'est la mesure de police des pêches la plus importante reconnue à l'Etat côtier. Cette disposition lui confère ainsi un droit qu'il n'avait pas auparavant : celui d'arraisonner et d'inspecter tout navire battant pavillon d'un Etat non membre d'une organisation de pêche. Cela revient en fait à légaliser les contrôles

canadiens dans les zones adjacentes à la ZEE. La sanction revient à l'Etat du pavillon mais ce dernier peut autoriser l'Etat ayant procédé à l'enquête à prendre les mesures coercitives.

L' Accord étend donc les attributions en matière de police au profit de l'Etat côtier.

2. Un accord sources de nouvelles interrogations

L'accord est donc un texte de compromis qui essaye de résoudre le problème de la gestion et de la conservation des stocks chevauchants. Il concilie les intérêts des Etats pêcheurs, en conservant le concept théorique de la liberté de pêche, et des Etats côtiers, en leur octroyant des pouvoirs de pêche en haute mer.

L'accord est entré en vigueur le 11 décembre 2001 à la suite du dépôt de la trentième ratification. Mais de nombreux Etats pêcheurs hauturiers ont refusé de le ratifier. Ils sont opposés à la restriction volontaire de la liberté de pêcher en haute mer ainsi que de l'exclusivité de la loi du pavillon qu'implique la ratification de l'accord. L'Union européenne s'y est fermement opposée. Cet abandon de la compétence exclusive de l'Etat du pavillon en haute mer au profit des mécanismes régionaux de pêche apparaît donc contesté et explique le faible nombre de ratifications.

Or l'accord souligne, dans une de ses dispositions, l'importance d'une participation universelle. En effet seule une participation effective et universelle pourra aboutir à une réelle politique de conservation des stocks chevauchants. Dans le cas contraire le risque est celui d'un retour du nationalisme côtier.

Seule l'aide de pressions diplomatiques serait susceptible d'arriver à imposer aux Etats réticents l'acceptation de telles pratiques. L'élargissement de ces pratiques pourrait alors aboutir à la formation d'une coutume internationale donnant valeur de droit positif aux dispositions de l'accord sur les stocks chevauchants.

Outre le problème de son application, certains auteurs ont souligné l'absence de mesures susceptibles de donner plus de pouvoirs aux organes régionaux de pêche. Cet accord constituait également une bonne occasion pour instituer une juridiction compétente pour

régler les différends entre Etats (la réserve formulée par le Canada soulevée lors de l'affaire de l'Estai souligne ce problème).

- Le droit international a tenté de répondre au problème des stocks chevauchants par la mise en place de mesures de police qui paraissent efficaces. Mais l'absence d'application universelle de l'Accord laisse a relancé les propositions des Etats pour résoudre les multiples problèmes soulevés par la pêche en haute mer. Nous allons aborder certaines de ces propositions qui nous paraissent efficaces. Il s'agit de la question du pouvoir de police de l'Etat du port qui pourrait pallier au refus des Etats pêcheurs qui ne veulent pas entendre parler de la remise en cause de la compétence de l'Etat du pavillon.

C'est ensuite l'institution d'un gardien des océans et l'institution d'une juridiction chargé de contrôler et sanctionner efficacement les mesures de conservation .

B. Les différentes propositions des Etats en matière de police des pêches

1. L'Etat du port

Les Etats ont essayé de trouver un moyen d'orienter les règles internationales, considérées inadéquates, en exerçant leur capacité juridictionnelle en tant qu'Etats du port plutôt qu'Etats côtiers. Cependant, l'Etat du port n'exercerait ici plus un rôle répressif qu'il n'instaurerait véritablement un régime de police des pêches.

S'il est interdit en droit international d'entraver les navires qui passent le long de la côte d'un Etat², cet Etat pourrait imposer des obligations sur les navires qui rentrent volontairement dans ses ports :

- L'article 25 (2) de la Convention sur le droit de la mer suggère qu'il existe un droit pour les Etats d'appliquer des conditions d'entrée des navires dans leur port : « en ce qui concerne les navires qui se rendent dans les eaux intérieures ou dans une installation portuaire située en dehors de ces eaux, l'Etat côtier a également le droit de prendre les mesures nécessaires pour prévenir toute violation des conditions auxquelles est subordonnée l'admission de ces navires dans ces eaux ou cette installation portuaire ».

² Article 24 de la Convention sur le droit de la mer.

- L'article 211 (3) de cette même Convention fait explicitement référence à des mesures prises par « les Etats qui, dans le but de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, imposent aux navires étrangers des conditions particulières pour l'entrée dans leurs ports... ».
- De plus, il apparaît ici important de se remémorer l'affaire *Nicaragua v. United States*³ où la Cour Internationale de Justice a réaffirmé que le concept de souveraineté étatique s'étendait aux eaux intérieures et à la mer territoriale de chaque Etat.
- En effet, le pouvoir d'un Etat de contrôler l'accès à ses ports provient de sa souveraineté territoriale.

Cependant, la Convention sur le droit de la mer reste silencieuse sur le point de savoir si ses dispositions (articles 25 et 211) doivent être interprétées comme minimales ou maximales. Il faut, bien entendu, prendre en considération des principes généraux de droit international comme l'interdiction de l'abus de droit, le principe de non-discrimination et les nécessités de proportionnalité.

Quelques exemples non spécifiques à la pêche toutefois, illustrent des mesures novatrices prises par l'Etat du port :

- US Oil Pollution Act 1990 adopté après l'événement de l'*Exxon Valdez*. Cet instrument juridique impose des obligations plus sévères que celles qui sont globales en matière de construction de la coque du navire et d'assurance.
- L'accord de Stockholm de 1996 qui définit, au niveau régional de l'Europe du Nord, des exigences strictes de stabilité des navires. Cet accord a fait suite au tragique naufrage du ferry *Estonia*.

S'il se peut qu'il y ait une inadéquation entre les engagements internationaux d'un Etat et le concept de souveraineté territoriale, il n'y a aucune preuve de l'existence d'une règle générale de droit international qui exigerait des Etats d'ouvrir leurs ports à tous les navires étrangers.

La pratique générale d'ouverture des ports à ces navires est fondée sur des intérêts commerciaux, un souhait de faciliter le commerce international.

³ ICJ Rep. 1986 14, 111. International Court of Justice.

Il n'y a aucune obligation en droit international, pour un Etat, d'ouvrir ses ports aux navires de pêche étrangers et il n'y a aucune raison pour que ses ports ne soient pas fermés aux navires engagés dans la sur-pêche.

Même si on pouvait avancer qu'une interdiction de transbordement, par exemple, par des navires de pêche serait contraire à l'article V du GATT (dont les dispositions prévoient la liberté de transit des navires), une telle mesure restrictive sur les navires compromettant les mesures de conservation de la ressource pourrait être acceptée en vertu des exceptions de l'article XX du GATT⁴.

Enfin, l'article 23, paragraphe 1, de l'accord sur les stocks chevauchants prévoit expressément que l'Etat du port peut prendre des mesures aux fins de garantir les politiques de conservation de la ressource :

« L'Etat du port a le droit et l'obligation de prendre des mesures, conformément au droit international, pour garantir l'efficacité des mesures sous-régionales, régionales et mondiales de conservation et de gestion. Lorsqu'il prend de telles mesures, l'Etat du port n'exerce aucune discrimination de forme ou de fait à l'encontre des navires d'un Etat quel qu'il soit ».

Le paragraphe 3 de cet article précise : « Les Etats peuvent adopter des règlements habilitant les autorités nationales compétentes à interdire les débarquements et les transbordements lorsqu'il est établi que la capture a été effectuée d'une manière qui compromet l'efficacité des mesures régionales, sous-régionales ou mondiales de conservation et de gestion en haute mer ».

Le paragraphe 4 de ce même article conclut : « Aucune disposition du présent article ne porte atteinte à l'exercice par les Etats de leur souveraineté sur les ports de leur territoire conformément au droit international ».

Mais si des mesures par l'Etat du port doivent être prises, aussi draconiennes soient elles, ces dernières doivent être harmonisées à l'échelle internationale aux fins de ne pas créer le risque d'émergence de « ports de complaisance ».

⁴ L'article XX du GATT dispose que : « Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante de mesures
b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux.

2. L'institution d'un « gardien des océans » doté de nouveaux outils de police

La réalité requiert que l'on traite les océans et leurs ressources comme un tout. L'absence d'une autorité politique supérieure aux Etats contribue au développement de normes rhétoriques qui ne sont efficaces que si elles sont mises en œuvre volontairement par ces Etats.

Aussi, nous pensons qu'une institution supra nationale, gardienne des océans, devrait être mise en place dans le dessein de promouvoir un développement durable de l'écosystème marin et située au-delà des conflits d'intérêts économiques.

Ce gardien des océans serait autorisé à :

- Surveiller la « santé » des océans,
- Superviser l'obéissance aux lois et aux traités,
- Exercer une fonction de conseiller juridique devant les instances de prise de décision nationales.

L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) nous semble représenter un bon modèle de ce « gardien des océans ». La FAO contribue en effet au développement de la législation internationale en élaborant des Conventions (comme l'accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, adopté le 29 novembre 1993), en participant à la préparation de Conventions, en adoptant des normes non obligatoires.

De surcroît, la FAO est à l'origine de la législation de nombreux pays, surtout ceux qui sont en développement, relative au domaine de la pêche. Les experts de la FAO ont assisté les législateurs nationaux.

Cette institution devra se doter de moyens de contrôle et de surveillance adaptés au contexte actuel. En effet, alors que les Etats resserrent le contrôle de leurs ressources halieutiques et que la haute mer est gérée par des instruments internationaux ou régionaux, les opérateurs de pêche illégale s'adaptent à cet environnement plus restreint. Ces opérateurs industriels pratiquant une pêche illégale emploient des technologies très sophistiquées pour le but de cibler le poisson et d'éviter d'être détectés par les autorités de police. Ces opérateurs utilisent aussi des méthodes trompeuses comme l'usage de sociétés écran, le changement régulier de

g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées

pavillon, etc. A l'échelle artisanale, les pêcheurs en illégalité ont recours à des méthodes de pêche dévastatrices (explosifs, poisons...).

Aussi, les mesures de police doivent relever ces défis de la sur pêche.

Il serait souhaitable, par exemple, de développer la police de contrôle et de surveillance au commencement, c'est-à-dire à l'origine, plutôt que de préférer les stratégies d'arrestation et de poursuites judiciaires qui s'avèrent bien souvent vaines.

Il faudrait utiliser et mettre à profit aussi largement que possible les technologies nouvelles aux fins des contrôles.

Ainsi, le déploiement mondial du VMS (Vessel Monitoring System) est à encourager. Ce système de surveillance des navires par satellite fournit des rapports sur la position d'un navire à intervalles réguliers.

En définitive, un besoin de changement se ressent. La fragmentation ou la « territorialité » des océans n'est plus une perspective durable. Il faudrait peut-être soumettre le régime de la haute mer à l'idée de patrimoine commun de l'humanité. Ce modèle est basé sur :

- Une unité trans-spatiale, c'est-à-dire l'allocation de l'espace océanique et de ses ressources à l'humanité et la substitution de la notion de propriété par un principe de bonne gestion,
- Une intégration trans-générationnelle qui demande l'équité entre les générations présentes et futures.

BIBLIOGRAPHIE

- OUVRAGES GENERAUX

- LE HARDY M., «Que reste-t-il de la liberté de la pêche en haute mer », Editions Pedone, Paris, 2002.
- LUCCHINI (L.), VOELCKEL M., «Droit de la mer-tome 2-volume 2», Editions Pedone, Paris, 1996.
- PROUTIERE-MAULION G., « La politique communautaire de réduction de l'effort de pêche », Editions L'Harmattan, 1998.
- VIGNES

- ARTICLES

- BEURIER J-P., « La police de la conservation des ressources vivantes de la haute mer, problème d'actualité », revue juridique Neptunus, 1996.
- MONTAZ D., «La conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrants », ERM n°7, 1993, pp.47-61.
- PROUTIERE-MAULION G., « L'Accord sur 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 la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrants », ERM n°9, 1995, pp.182-196.
- ORREGO VICUNA F., « Une « mer de présence » :le nouveau développement en droit international à l'égard de la pêche en haute mer », ERM n°7, 1993, pp.32-46.

MOORE G., « Un nouvel accord de la FAO pour contrôler la pêche en haute mer », ERM n°7, 1993, pp.198-203.