

# La liberté de la pêche en haute mer n'est plus

Natacha BALINOFF

Docteur en Droit

Le droit de la mer a pendant des siècles présenté une certaine harmonie, étant établi par quelques grandes puissances maritimes qui avaient des intérêts communs quant à son développement. La théorie de la liberté des mers selon Grotius (1583-1645) était l'élément fondamental, duquel découlaient deux conséquences essentielles fondées sur la notion de libre et égal accès: la liberté des communications et du commerce maritime et la liberté de la pêche. Cette dernière reposait sur le postulat du caractère inépuisable des ressources, alors considérées *res nullius*. Le droit de la mer reposait sur une dualité simple : d'un côté, la mer territoriale, dont la coutume fixait la limite à 3 milles, était soumise à la souveraineté de l'État; de l'autre côté, la haute mer non susceptible d'appropriation et sur laquelle les navires étaient soumis à la seule loi de l'État dont ils arboraient le pavillon. Très vite, la pratique internationale prouve que la liberté de la pêche en haute mer a été purement et simplement assimilée à un moyen autorisant la plus grande appropriation possible des ressources. Dès 1927, le professeur José Léon Suarez déclarait devant l'Assemblée de la Société des Nations que « le plus grand attentat contre la liberté de la pêche c'est de l'exercer de telle sorte que s'épuisent les richesses »<sup>1</sup>. Ce document, d'une remarquable clairvoyance, opère déjà un constat de surexploitation et met en cause le système, ou plutôt l'absence de système de gestion des ressources.

A partir de la Seconde Guerre Mondiale, le droit de la mer va connaître un mouvement d'appropriation des espaces marins, parallèlement à une intensification des compétences sur des zones de plus en plus vastes. La mer territoriale qui s'opposait d'un point de vue juridique à une mer ouverte à tous, va laisser la place à un espace maritime cloisonné.

La Convention de Montego Bay de 1982 (CMB)<sup>2</sup>, par la consécration des zones économiques exclusives (ZEE), permet à l'État côtier d'étendre ses compétences en haute mer (I). Surtout, la logique extrême de la théorie des droits préférentiels de l'État côtier substitue au principe de la liberté de la haute mer celui du nationalisme maritime (II).

## **I. La propension des États à étendre leurs compétences**

Face à la baisse de rentabilité des ressources, les États ont adopté une attitude protectionniste et ont d'abord revendiqué une zone contiguë à leur mer territoriale dans laquelle certains droits pouvaient être exercés pour protéger leurs intérêts. Cette tendance a été accentuée lorsque les États ont pris des mesures unilatérales de gestion et ont étendu leur souveraineté jusqu'à 200 milles de leurs côtes (A). Les règles de la CMB révolutionnent le droit de la mer en permettant à l'État côtier d'étendre ses compétences jusqu'en haute mer (B).

### **A. La fin de la règle des 3 milles**

Après la Seconde Guerre Mondiale, de nombreuses déclarations unilatérales vont établir des zones de pêche au-delà de la mer territoriale, justifiées par la dépendance économique de l'État côtier à l'égard de la pêche. C'est le Président Harry Truman dans sa déclaration du 28 septembre 1945 qui a revendiqué une modification du droit des pêches pour créer en haute mer des zones de conservation des ressources biologiques, dont les règles élaborées par l'État côtier s'imposent à tous les navires venant y pêcher<sup>3</sup>. Cette extraordinaire revendication fut rapidement imitée par de nombreux États (par exemple la déclaration de Santiago du Chili du 8 août 1952, par laquelle le Chili, l'Équateur et le Pérou ont entendu assimiler une zone de 200 milles à une mer territoriale).

Le rôle privilégié de l'État côtier sera véritablement concrétisé par la convention de Genève du 29 avril 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, mettant fin à l'adage: *au delà de la mer territoriale, tous les pêcheurs sont égaux*<sup>4</sup>. Même si selon l'article 1, « tous les États ont droit à ce que leurs nationaux exercent la pêche en haute mer », l'article 6 reconnaît à l'État côtier « un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute ou partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale ».

Les années 1960-1970 ont vu se développer deux idées: - la revendication d'une zone exclusive de pêche, séparée de la mer territoriale, - qui s'étendrait sur une zone de 200 milles. Ces développements sont à l'origine du concept de mer patrimoniale,

antécédent de celui de ZEE<sup>5</sup>. Ces revendications allaient en réalité au-delà du droit de la pêche. Elles s'inséraient avec l'achèvement du processus de décolonisation et l'apparition de nouveaux États, dans un système de refus des normes de droit international, érigées sans leur participation et représentaient un aspect significatif de la volonté d'affirmation d'un nouvel ordre international.

Parallèlement, il est intéressant de distinguer deux tendances parmi les États développés. Certains cherchaient à défendre les intérêts de leur flotte hauturière, alors que d'autres argumentaient dans le sens d'une plus ample juridiction côtière<sup>6</sup>.

L'affirmation par de nombreux États côtiers de l'exclusivité de l'exploitation des ressources de la haute mer adjacente à leur mer territoriale, fondée sur leur intérêt au maintien de la productivité des ressources biologiques, a conduit à la reconnaissance en droit international coutumier de la notion de zone de pêche réservée. La Cour Internationale de Justice, dans l'affaire des pêcheries islandaises en 1974, avait confirmé ce droit en estimant que le concept de droits préférentiels de l'État côtier, dans les eaux adjacentes à ses côtes, était désormais du droit international, lorsque cet État est particulièrement tributaire de ses pêcheries côtières<sup>7</sup>.

C'est dans ce contexte que la notion de ZEE fut introduite en 1972 au débat au sein des Nations Unies, recevant une acceptation quasi générale, à l'exception des États sans littoral et géographiquement désavantagés<sup>8</sup>.

## **B. La consécration de la Zone Économique Exclusive**

La CMB est le premier texte conventionnel qui concerne les diverses utilisations et les ressources de la mer. Elle instaure une dualité des règles correspondant à des philosophies fondamentalement opposées. On se trouve en présence d'une part, d'un droit de l'appropriation des espaces maritimes mettant en avant la souveraineté des États côtiers, et d'autre part, d'un droit du partage des ressources au nom du patrimoine commun de l'humanité.

Depuis la CMB, la haute mer commence à la limite extérieure de la ZEE, soit à 200 milles des lignes de base de la mer territoriale. Le concept de ZEE découle des exigences posées par une gestion plus rationnelle des ressources menacées par le libre exercice de la pêche au-delà de la mer territoriale. La consécration de cette zone peut apparaître comme une des grandes avancées du droit de la mer dans la mesure où elle est fondée sur un objectif de conservation des ressources, qui doit être en priorité le

résultat de la coopération entre les États. La CMB reconnaît un droit préférentiel aux États côtiers fondé sur un élément géographique, la riveraineté, et sur leur intérêt dans les pêcheries de la zone considérée. Les articles 56 et suivants limitent ce droit dans un but de conservation des ressources et d'une utilisation optimale, incluant l'accès des autres États au surplus des stocks et réservant une part des ressources aux États fermés et géographiquement désavantagés.

Ces dispositions sont un exemple évident de compromis entre intérêts collectifs et intérêts de l'État côtier, mais est-ce en ce sens que se développe la pratique internationale?

L'intention des rédacteurs de la CMB, de créer une zone dans laquelle les présomptions historiques auraient été remplacées par un régime distribuant droits et obligations à la fois à l'État côtier et aux États tiers, a été dénaturée. L'État côtier se voit attribuer une rente de situation du seul fait de sa position géographique favorable. La gestion des ressources dans la ZEE constitue un domaine dans lequel les intérêts de l'État côtier sont si prédominants qu'ils ne permettent pas la possibilité d'une activité concurrente, à titre de substitution par les États tiers, pour la protection des intérêts de la communauté internationale. En effet, l'État côtier a une complète liberté dans la détermination du volume admissible des captures (TAC) et dans les décisions relatives à la gestion des ressources. La plus importante est la fixation de sa propre capacité d'exploitation. Celle-ci peut être égale au TAC et donc épuiser les possibilités de pêche dans la ZEE. L'État côtier réserve alors à ses nationaux la totalité des captures. Les tiers n'ont aucun droit véritable dans cette zone mais seulement un droit relatif d'accéder aux ressources qui devra être concrétisé par un accord avec l'État côtier<sup>9</sup>.

Les effets positifs pour la conservation des ressources qu'on pouvait espérer en vertu de cette extension de juridiction sont décevants, surtout en matière de contrôle des activités de pêche et de distribution plus équitable des ressources entre les États, ce dernier point n'étant certainement pas favorisé par un fort nationalisme côtier<sup>10</sup>. Surtout, ce phénomène a étendu ses conséquences même à la haute mer.

## **II. L'emprise maritime de l'État côtier**

La revendication par l'ensemble de la communauté internationale d'une ZEE a radicalement transformé ce qu'on entend par « haute mer », non seulement en ce qui concerne les principes qui la régissent mais aussi en raison de la réduction notable de sa superficie.

La riveraineté s'est imposée au-delà de la zone des 200 milles, sous prétexte de protection des ressources et de l'environnement, même si l'article 89 de la CMB affirme qu'« aucun État ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté ».

Le processus de revendication de juridiction ou de compétences sur la haute mer n'a pas épuisé sa portée avec l'institutionnalisation des ZEE<sup>11</sup>. Les pratiques unilatérales des États visent encore à élargir les pouvoirs que le droit leur reconnaît, à tel point qu'il convient aujourd'hui de distinguer entre États côtiers et États pêcheurs. Au principe de liberté de la haute mer s'est substitué celui du nationalisme maritime (A). Cette évolution est confirmée par l'Accord du 4 août 1995 relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants (qui se trouvent à la fois dans la ZEE d'un État et dans la zone de haute mer adjacente) ou de grands migrants (B).

### **A. L'intérêt préférentiel des États côtiers en haute mer**

L'article 116 de la CMB confirme que « tous les États ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer ». Néanmoins, la prise de conscience du caractère épuisable des ressources a remis en cause le principe général de liberté de pêche.

Les articles 63 et 64, concernant les stocks chevauchants et les grands migrants, prévoient une collaboration entre l'État côtier et les États intéressés dans les pêcheries de la région concernée afin d'arrêter des mesures globales de gestion.

La pratique internationale, se livrant à une interprétation orientée de ces articles, met en avant l'intérêt spécial de l'État côtier sur le stock de poissons se trouvant dans la zone de haute mer adjacente à sa ZEE. L'idée soutenue est que les mesures de conservation appliquées en haute mer doivent être cohérentes avec celles que l'État côtier a décidées pour sa ZEE.

Par exemple, le Chili et l'Argentine ont étendu leur juridiction sur les eaux adjacentes

à la ZEE 1991<sup>12</sup>. La Convention de Lima du 21 juillet 1990 va encore plus loin en confiant aux États côtiers le pouvoir de décision<sup>13</sup>. De même, l'exemple du Canada est significatif de l'attitude des États côtiers qui justifient leurs prétentions exorbitantes par l'urgence halieutique. La loi du 12 mai 1994 impose des mesures de conservation et confère aux autorités canadiennes de larges pouvoirs de police au-delà de la zone des 200 milles<sup>14</sup>. Quel que soit le bien fondé de la cause avouée qu'elle entend défendre, cette loi est contraire au droit international. L'action unilatérale ne saurait être justifiée. Toute réglementation en haute mer repose sur un fondement conventionnel ou coutumier et suppose l'acceptation de celui qu'elle vise.

### **B. L' Accord du 4 août 1995**

Depuis les années 90, on a vu s'affirmer l'idée selon laquelle la pêche en haute mer ne doit pas avoir de répercussions négatives sur les ressources situées dans la ZEE. En conséquence, le régime de gestion des stocks chevauchants et des grands migrateurs applicable en haute mer doit être compatible avec le régime adopté par l'État côtier à l'intérieur de sa ZEE.

Ces idées furent confirmées lors du sommet de Rio en 1992 puis matérialisées dans l'Accord du 4 août 1995, 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 migrateurs<sup>15</sup>.

L'Accord de 1995 confirme la faveur donnée aux intérêts de l'État côtier.

D'abord, l'article 7 qui pose l'obligation de coopérer, établit ensuite que les États tiennent compte, en autres, des mesures adoptées et appliquées par les États côtiers dans les zones relevant de leur juridiction nationale et des mesures préalablement arrêtées pour la haute mer par les États côtiers concernés et les États qui se livrent à la pêche en haute mer ; surtout, l'article ajoute que pour les mesures adoptées pour la ZEE, les États côtiers comme les États intéressés, s'assurent que les mesures établies pour la haute mer ne nuisent pas à l'efficacité des premières. Il n'y a pas l'obligation inverse de vérifier l'impact sur la haute mer des mesures nationales du côtier dans sa ZEE.

Ensuite, l'Accord de 1995 précise qu'en haute mer, les navires qui arborent le pavillon de n'importe quel État appliquent les mesures sous-régionales et régionales de conservation et de gestion et légalise les pouvoirs de police en haute mer de l'État côtier sur ces navires.

Enfin, l'Accord, bien qu'évoquant le principe de non discrimination (art. 8.3), contient des réserves pour justifier la non admission d'un nouvel État. Il distingue parmi les États intéressés par la pêche ceux qui ont « un intérêt réel », sans toutefois définir cette notion. On peut supposer que la notion d'intérêt réel vienne se confondre en pratique avec l'intérêt préférentiel de l'État côtier.

De l'ensemble de ces dispositions, il ressort que le principe de l'égal accès pour tous les pavillons aux stocks de poissons de la haute mer a perdu sa valeur.

L'évolution du droit de la mer et de la pratique étatique révèlent l'absence de toute solidarité de la communauté internationale et instaurent, sous couvert de gestion, des privilèges pour les États côtiers. Aujourd'hui, la liberté de pêche n'apparaît plus que comme une simple tolérance. S'il est vrai que le principe de la liberté des mers et son corollaire la liberté des pêches, que Grotius avait à l'esprit lorsqu'il a développé sa théorie, ont cessé d'être valables, cette quasi-nationalisation des ressources n'est pas acceptable. Les ressources doivent être considérées comme des richesses appartenant à l'ensemble de la communauté internationale qui doit être chargée leur exploitation. Il est évident qu'une multitude de prétentions particulières ne permet pas une gestion rationnelle profitable à tous.

---

<sup>1</sup> SDN. - C 196 M 70 - CPD 195 (2)

<sup>2</sup> Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer, Notes et Études documentaires, Documentation française, 1982, N° 4703-4704

Par le décret du 8 mars 2004 les dispositions de la Convention sur le droit de la mer sont appliquées à partir du 18 janvier 2004. Ces dispositions sont relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. JO du 13 mars 2004

<sup>3</sup> Presidential Proclamation n° 2667, United Nations, Laws and régulations on the regime of the high seas, vol. 1, (United Nations Legislative Series, ST/LEG/SER.B/1, 11 January 1951, 38)

<sup>4</sup> Les résultats de la Conférence de Genève sur le droit de la mer, RGDIP 1975, 750

<sup>5</sup> Sur les origines de la notion: JP. Quéneudec, « La zone économique », RGDIP, 1975, 321

<sup>6</sup> JP. Beurrier, Le droit international des pêches maritimes, Droits maritimes, t. 3, éd. Juris, Lyon, 1988, 13-66

<sup>7</sup> L'affaire des pêcheries islandaises, RGDIP, 1976, 88

---

<sup>8</sup> DL. Ganz, « The United Nations and the Law of the Sea », ICLQ, vol. 26, 1977

<sup>9</sup> S. Nandan et S. Rosenne, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A commentary, vol. II, Dordrecht, 1993, 637

<sup>10</sup> DM. Johnston, « Is Coastal State Fishery Management Successful or Not? », Ocean Development and International Law, 1991, 199

<sup>11</sup> T. Trèves, « La pêche en haute mer et l'avenir de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », AFDI, 1992, 885; R. Casado Raigon, « L'application des dispositions relatives à la pêche en haute mer de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », ERM n°8, 210

<sup>12</sup> O. Vicuna, « La mer de présence », ERM 1993, n°7, 32

A. Malvagni, « Droit argentin, la souveraineté sur la mer épicontinentale », DMF 1968, 694, 759

<sup>13</sup> JF. Pulvenis, « Vers une emprise des Etats riverains sur la haute mer au titre des grands migrants? Le régime international de la pêche dans le Pacifique oriental », AFDI 1989, 774

<sup>14</sup> JL. Prat, « La loi canadienne du 12 mai 1994 sur la protection des pêches côtières ou l'unilatéralisme réactivé », coll. ERM 1994, n°8, 290; L. Lucchini, « La loi canadienne du 12 mai 1994: la logique extrême du droit préférentiel de l'Etat côtier en haute mer au titre des stocks chevauchants », AFDI 1994, 864

<sup>15</sup> Accord 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 des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons migrants, A/CONF. 164/33 du 3 août 1995; RGDIP 1995, 3, 370