



HAL
open science

Rubrique "Pêche / Exploitation durable des ressources halieutiques"

Pascale Ricard

► **To cite this version:**

Pascale Ricard. Rubrique "Pêche / Exploitation durable des ressources halieutiques". 2021. hal-03507863

HAL Id: hal-03507863

<https://hal.science/hal-03507863>

Submitted on 3 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Répertoire de droit international

- Table des matières
- Bibliographie
- Généralités (1 - 10)
- **Section 1** - Développement progressif d'un droit international conventionnel global des pêches maritimes (11 - 59)
 - **Art. 1** - 1958 : la Convention de Genève sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (12 - 18)
 - **Art. 2** - 1982 : la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (19 - 46)
 - **§ 1** - Encadrement des activités halieutiques au sein des zones situées dans les limites de la juridiction nationale (21 - 28)
 - **A** - La pêche au sein de la mer territoriale (21 - 22)
 - **B** - La pêche dans la zone économique exclusive (23 - 28)
 - **§ 2** - Encadrement des activités halieutiques dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale : la pêche hauturière (29 - 36)
 - **§ 3** - Règlement des différends relatifs à la pêche (37 - 39)
 - **§ 4** - Limites de la Convention pour assurer une gestion effective de la pêche en haute mer (40 - 46)
 - **A** - L'effectivité des pouvoirs de l'État du pavillon en haute mer et la question du lien de rattachement substantiel (40 - 44)
 - **B** - La question de l'interdépendance entre zones maritimes (45 - 46)
 - **Art. 3** - 1995 : l'Accord de New York sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs (47 - 57)
 - **§ 1** - Obligation de conservation des ressources consolidée et précisée (48 - 51)
 - **§ 2** - Obligation de coopération renforcée et mesures de police (52 - 57)
 - **Art. 4** - Autres modalités de coopération conventionnelle persistant en parallèle : accords bilatéraux et accords de protection d'espèces spécifiques (58 - 59)
- **Section 2** - Gestion institutionnelle des ressources halieutiques et mise en œuvre de l'approche écosystémique (60 - 112)
 - **Art. 1** - Compétence de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture au niveau international (62 - 72)
 - **§ 1** - Participation active de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture au développement de la régionalisation de la gestion institutionnelle des pêches (63 - 66)
 - **§ 2** - Contribution à la gestion responsable des ressources halieutiques par la fixation de lignes directrices et la conclusion d'accords généraux (67 - 72)
 - **Art. 2** - Compétence des organisations régionales de gestion des pêches et autres arrangements à l'échelle régionale (73 - 97)

- § 1 - Problématique de l'accès aux ORGP et de la prise de décision en leur sein (74 - 83)
 - § 2 - Pouvoirs des ORGP (84 - 95)
 - § 3 - Difficultés persistantes (96 - 97)
- **Art. 3** - Compétences et responsabilités de l'Union européenne en matière halieutique (98 - 112)
 - § 1 - Origine et fondements de la compétence de l'Union en matière de pêche (99 - 103)
 - § 2 - Mise en œuvre de la politique européenne en matière de pêche (104 - 112)
- **Section 3** - Approche intégrée : relations entre la pêche et les autres branches du droit international, dans une logique de développement durable (113 - 135)
 - **Art. 1** - Pêche et droit international économique (115 - 123)
 - **Art. 2** - Pêche et droit international de l'environnement (124 - 132)
 - **Art. 3** - Pêche et droits de l'homme (133 - 135)
- Index alphabétique

Pêche / Exploitation durable des ressources halieutiques (Internat.)

Pascale RICARD

*Chargée de recherche au CNRS. Aix-Marseille Université, Université de
Toulon, Université de Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-
Provence*

Rubrique précédemment rédigée par

Michel VOELCKEL

Contrôleur général des armées

janvier 2021

Table des matières

Généralités 1 - 10

Sect. 1 - Développement progressif d'un droit international conventionnel global des pêches maritimes 11 - 59

Art. 1 - 1958 : la Convention de Genève sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer **12 - 18**

Art. 2 - 1982 : la Convention des Nations unies sur le droit de la mer **19 - 46**

§ 1 - Encadrement des activités halieutiques au sein des zones situées dans les limites de la juridiction nationale **21 - 28**

§ 2 - Encadrement des activités halieutiques dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale : la pêche hauturière **29 - 36**

§ 3 - Règlement des différends relatifs à la pêche **37 - 39**

§ 4 - Limites de la Convention pour assurer une gestion effective de la pêche en haute mer **40 - 46**

Art. 3 - 1995 : l'Accord de New York sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs **47 - 57**

§ 1 - Obligation de conservation des ressources consolidée et précisée **48 - 51**

§ 2 - Obligation de coopération renforcée et mesures de police **52 - 57**

Art. 4 - Autres modalités de coopération conventionnelle persistant en parallèle : accords bilatéraux et accords de protection d'espèces spécifiques **58 - 59**

Sect. 2 - Gestion institutionnelle des ressources halieutiques et mise en œuvre de l'approche écosystémique 60 - 112

Art. 1 - Compétence de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture au niveau international **62 - 72**

§ 1 - Participation active de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture au développement de la régionalisation de la gestion institutionnelle des pêches **63 - 66**

§ 2 - Contribution à la gestion responsable des ressources halieutiques par la fixation de lignes directrices et la conclusion d'accords généraux **67 - 72**

Art. 2 - Compétence des organisations régionales de gestion des pêches et autres arrangements à l'échelle régionale **73 - 97**

§ 1 - Problématique de l'accès aux ORGP et de la prise de décision en leur sein **74 - 83**

§ 2 - Pouvoirs des ORGP **84 - 95**

§ 3 - Difficultés persistantes **96 - 97**

Art. 3 - Compétences et responsabilités de l'Union européenne en matière halieutique **98 - 112**

§ 1 - Origine et fondements de la compétence de l'Union en matière de pêche **99 - 103**

§ 2 - Mise en œuvre de la politique européenne en matière de pêche **104 - 112**

Sect. 3 - Approche intégrée : relations entre la pêche et les autres branches du droit international, dans une logique de développement durable 113 - 135

Art. 1 - Pêche et droit international économique **115 - 123**

Art. 2 - Pêche et droit international de l'environnement **124 - 132**

Art. 3 - Pêche et droits de l'homme **133 - 135**

Bibliographie

N. ALOUPI, Le rattachement des engins à l'État en droit international public (navires, aéronefs, objets spatiaux), Université Panthéon Assas, thèse soutenue le 27 avril 2011, sous la direction de Joe VERHOEVEN. – D. ANDERSON, *The principle of reasonableness in the law of the sea*, p. 657-669, in H. HESTERMEYER et al., *Coexistence, cooperation and solidarity. – Liber amicorum Rüdiger Wolfrum*, vol. I, 2012, Martinus Nijhoff Publishers. – J. S. BARKIN et E. R. DESOMBRE, *Saving Global Fisheries. Reducing Fishing Capacity to Promote Sustainability*, 2013, The MIT Press. – R. BARNES, J. HARRISON, E. van der MAREL et M. VATSOV (Eds.), *External Aspects of the European Union Common Fisheries Policy, Special issue of The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 35, Issue 1, 2020. – J. BEER GABEL et V. LESTANG, Les commissions de pêche et leur droit. La

conservation et la gestion des ressources marines vivantes, collection droit international, 2003, Bruylant. – J. BEER GABEL, Les Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), compétences normatives et de contrôle, p. 819-831, in E. LAGRANGE et J.-M. SOREL (Dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, 2013, LGDJ. – J.-P. BEURIER (Dir.), *Droits maritimes*, 3^e ed., 2015-2016, Dalloz Action. – C. BLANCHARD, *The Elusive Search for Sustainable High Seas Fisheries. What Role for an Ocean Governance Approach ?*, thèse sous la direction de Séline TREVISANUT et Alex OUDE ELFERINK soutenue le 30 novembre 2020, Utrecht University. – C. BROOKS et al., *Challenging the « Right to Fish » in a Fast-Changing Ocean*, p. 289-324, vol. 33, n° 3, 2014, *Stanford environmental law journal*, *Stanford journal of law, science, & policy*. – R. CANTRELL, *Finding Nemo... And eating him : the failure of the United Nations to force internalization of the negative social costs that result from overfishing*, vol.5, n° 2, 2006, *Washington University Global Studies Law Review*. – E. CASTELLARIN, *La participation de l'Union européenne aux institutions économiques internationales*, Publications de la RGDIP, 2017, n° 62, Pedone. – G. CEBALLOS, P. R. EHRlich et R. DIRZO, *Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebrate population losses and declines*, 23 May 2017, *Proceedings of the Nations Academy of Science*. – P. CHAUMETTE, *Le contrôle des navires par les États riverains*, n° 35, 1999, *Les cahiers scientifiques du transport*, p. 55-72. – N. A. CLARK, J. A. ARDRON et L. H. PENDLETON, *Évaluating the basic elements of transparency of regional fisheries management organizations*, vol. 57, 2015, *Marine Policy*, p. 158-166. – S. CULIS-SUZUKI et D. PAULY, *Failing the High Seas : a Global Évaluation of Regional Fisheries Management Organizations*, vol. 34, 2010, *Marine Policy*, p. 1036-1042. – N. DROSS, *L'Union européenne dans les organisations régionales de pêche*, p. 97-103, in INDEMER, *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne. Cohabitation, Confrontation, Coopération ? Colloque international*, 17-18 octobre 2013, 2014, Pedone. – C. DUARTE et al., *Rebuilding Marine Life*, 2020, n° 580, *Nature*, p. 39-51. – FAO, *Directives pour la collecte régulière de données sur les pêches de capture*, document technique sur les pêches n° 382, Rome, 2001, n° 3. – FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture. Atteindre les objectifs de développement durable*, Rome, 2018. – A. FABRA et V. GASCON, *The Convention on the conservation of Antarctic marine living resources (CCAMLR) and the ecosystem approach*, vol. 23, 2008, *The International Journal of Marine and Coastal Law*. – M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN, *Traité international de droit de la mer*, 2017, LGDJ. – J. FRIEDRICH, *Legal Challenges of Non-binding Instruments : The Case of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries*, vol.9, n° 11, 2008, *German Law Journal*, p. 1539-1564. – R. FUJITA et al., *Rationality or chaos ?*

Global Fisheries at the Crossroads, p. 139-149, in L. K. GLOVER, S. A. EARLE et G. KELLEHER (Eds.), *Defying ocean's end. An Agenda for Action*, 2009, Island Press. – S. GAMBARDELLA, La conservation des ressources halieutiques en droit international. L'exemple de la Méditerranée, thèse de droit international public soutenue le 2 décembre 2013 sous la direction de S. MALJEAN DUBOIS à l'Université Aix-Marseille. – H. GHERARI, *L'Accord du 4 août 1995 sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrants*, 1996, n° 2, RGDIP, p. 367-390. – M. GIANNI et al., *Unfinished business : a review of the implementation of the provisions of UNGA resolutions 61/105 and 64/72 related to the management of bottom fisheries in areas beyond national jurisdictions*, 2011, Deep Sea Conservation Coalition. – J. HELISKOSKI, *EU Declarations of Competence and International Responsibility*, p. 189-212, in M. EVANS et P. KOUTRAKOS (Eds.), *The international responsibility of the European union, European and international perspectives*, 2013, Hart publishing. – T. HENRIKSEN et A. H. HOEL, *Determining Allocation : From Paper to Practice in the Distribution of Fishing Rights Between Countries*, vol. 42, 2011, Ocean Development & International Law, p. 66-93. – K. HESSLER, B. JENKINS et K. LEVENDA, *Cruelty to Human and Nonhuman Animals in the Wild-Caught Fishing Industry*, vol. 18, n° 1, 2017, Sustainable Development and Law Policy. – ISSAM AZZAM, *The dispute between France and Brazil over lobster fishing in the Atlantic*, vol. 13, 1964, International and Competition Law Quarterly, p. 1453-1459. – E. A. KIRK, *Maritime zones and the ecosystem approach : a mismatch ?*, vol. 8(1), 1999, RECIEL, p. 67-72. – J. KLABBERS, *Advanced Introduction to the Law of International Organizations*, 2015, Edward Elgar Publishing. – P. C. JESSUP, *L'exploitation des richesses de la mer*, t. 29, 1929-IV, Recueil des cours de l'Académie de La Haye. – J. KLABBERS, *Reflections on Mimesis and International Law - An Epilogue*, p. 249-261, in V. NÉGRI et I. SCHULTE-TENCKHOFF, *Mimesis. La formation du droit international - entre mimétisme et dissémination*, 2016, Pedone. – OCDE, *Renforcement des organisations régionales de la pêche*, 2009. – M. LE HARDY, *Que reste-t-il de la liberté de la pêche en haute mer, essai sur le régime juridique de l'exploitation des ressources biologiques de la haute mer*, Institut du droit économique de la mer, 2002, Pedone. – A. LEROY, F. GALETTI et C. CHABOUT, *The EU restrictive trade measures against IUU fishing*, vol. 64, 2016, Marine Policy. – A. LEROY, *Les transformations du droit des pêches face à l'émergence d'un problème juridique : la pêche illicite, non rapportée, non réglementée. Aspects de droit international, européen et national*, Thèse de droit public sous la direction de F. GALETTI soutenue le 13 décembre 2019 à l'Université de Perpignan. – M. LODGE et al., *Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations. Report of an independant panel to develop a model for improved governance by Regional Fisheries Management Organizations*, 2007, Chatham House. – L. LUCCHINI et M. VOELCKEL, *Droit de la mer*,

tome II : Délimitation, navigation et pêche, 1996, Pedone. – Notamment A. LUSHER, P. HOLLMAN et J. MENDOZA-HILL, *Microplastics in Fisheries and Aquaculture. Status of Knowledge on their Occurrence and Implications for Aquatic Organisms and Food Safety*, 2017, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper. – S. MALJEAN-DUBOIS, Le spectre de l'isolation clinique : quelle articulation entre les règles de l'OMC et les autres instruments et principes internationaux ?, 2008, n° 2, Revue européenne de l'environnement, p. 159-169. – E. J. MOLENAAR, *Non-participation in the fish stock agreement : status and reasons*, vol. 26, 2011, The International Journal of Marine and Coastal Law, p. 195-234 ; *Regional Fisheries Management Organizations*, p. 81-109, in M. C. RIBEIRO, F. LOUREIRO BASTOS et T. HENRIKSEN (Eds.), *Global Challenges and the Law of the Sea*, 2020, Springer. – D. MOMTAZ, *La Convention des Nations unies sur les conditions de l'immatriculation des navires*, vol. 32, 1986, AFDI, p. 715-735. – D. MOMTAZ, L'Accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrants, vol. 41, 1995, AFDI, p. 676-699. – M. MORIN, Les procédures d'objections dans les organisations régionales de gestion des pêches : de la simple objection à une obligation interne de conciliation, vol. XIX, 2014, ADMer. – J. MOSSOP, *Regulating uses of marine biodiversity on the outer continental shelf*, p. 319-337, in DAVOR VIDAS (ed.), *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation. IUU fishing, oil pollution, bioprospecting, outer continental shelf*, 2010, Martinus Nijhoff Publishers. – M. MUBIALA, Le système de règlement pacifique des différends dans la Convention de 1982 sur le droit de la mer, 1993, n° 7, ERM. – G. A. OANTA, *The European Union and the conservation and management of deep-sea fisheries*, p. 233-248, in P. CHAUMETTE (Coord.), *Le droit de l'océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, 2019, Marcial Pons. – E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, 1990, Cambridge University Press. – M. PROST, D'abord les moyens, les fins viendront après. Commerce et environnement dans la « jurisprudence » du GATT et de l'OMC, 2006, Bruxelles, Bruylant. – R. RAYFUSE, *The Anthropocene, autopoiesis and the disingenuousness of the genuine link : Addressing enforcement gaps in the legal regime for areas beyond national jurisdiction*, p. 165-190, in A. OUDE ELFERINK et E. J. MOLENAAR (Eds.), *The International Legal Regime of Areas beyond National Jurisdiction : Current and Future Developments*, 2010, Martinus Nijhoff Publishers. – R. RAYFUSE, *Regional Fisheries Management Organizations*, p. 439-462, in D. R. ROTHWELL, A. G. OUDE ELFERINK, K. N. SCOTT et T. STEFENS (Eds.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, 2017, Oxford Univ. Press. – P. RICARD, La conservation de la biodiversité dans les espaces maritimes internationaux. Un défi pour le droit international, 2019, Pedone. – N. ROS, Variations autour du concept d'espace maritime européen, Revue de droit de

l'Union européenne, n° 2-3, 2020, éd. Clément Juglar, p. 117-134. – J. SALMON, Dictionnaire de droit international, 2001, Bruylant. – E. SCALIERIS, L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'État côtier en droit de la mer, INDEMER, 2011, Pedone. – F. SCHNEIDER, Le rapport de l'Union européenne à l'espace maritime, t. XXIV, 2020, ADMer. – T. SCOVAZZI, *Due Regard'Obligations, with Particular Emphasis on Fisheries in the Exclusive Economic Zone*, vol. 34, 2019, The International Journal of Marine and Coastal Law, p. 56-72. – D. SODIK, *Non-Legally Binding International Fisheries Instruments and Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, vol.15, n° 1, 2008, Australian International Law Journal. – R. SUMAILA, *How to make progress in disciplining overfishing subsidies*, vol. 70, Issue 2, 1^{er} mars 2013, ICES Journal of Marine Science, p. 251–258. – R. SURTEES, *Trapped at Sea. Using the legal and regulatory Framework to Prevent and Combat the trafficking of seafarers and fishers*, Groningen Journal of International Law, vol. 1, 2013, n° 2 : Human Trafficking. – T. TREVES, La pêche en haute mer et l'avenir de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, 1992, AFDI. – T. TREVES, *Flags of Convenience Before the Law of the Sea Tribunal*, vol. 6, 2004, San Diego International Law Journal, p. 179-190. – T. TREVES, Principles and objectives of the legal regime governing ABNJ, p. 7-25, in A. O. OUDE ELFERINK et E. J. MOLENAAR (Eds.), *The International Legal Regime of Areas beyond National Jurisdiction : Current and Future Developments*, 2010, Martinus Nijhoff Publishers. – T. TREVES, *The FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, between Soft and Hard Law*, p. 301-307, in M. LODGE et M. NORDQUIST (Eds.), *Peaceful order in the world's oceans*, 2014, Essays in Honor of Satya N. Nandan, Brill/Nijhoff. – I. URBINA, *The Outlaw Ocean. Journeys across the last untamed frontier*, 2019, Alfred A. Knopf. – M. VISBECK, KRAEMER, S. UNGER et al., *The Ocean Dimension of the 2030 Agenda : Conservation and Sustainable Use of the Ocean, Seas, and Marine Resources for Sustainable Development*, 28 avril 2017, G20 Insight. – E. WITBOOI, *Illegal, unreported and unregulated fishing on the high seas : the port state measures agreement in context*, vol.29, n° 2, 2014, International Journal of Marine and Coastal Law. – F. WODIE, Les intérêts économiques et le droit de la mer, 1976, RGDIP. – G. WRIGHT, J. ROCHETTE, L. BLOM, D. CURRIE, C. DURUSSEL, K. GJERDE et S. UNGER, *High seas fisheries : what role for a new international instrument ?*, 2016, IDDRI, Study n° 03/16. – R. YOUNG, *Sedentary fisheries and the convention on the continental shelf*, vol. 55, n° 359, 1961, American Journal of International Law.

Généralités

1. La pêche, activité immémoriale. - La pêche est une activité immémoriale qui a longtemps été marquée par la présomption d'abondance des ressources halieutiques et donc par la nécessaire liberté de s'emparer de celles-ci. Elle est définie comme l'activité de capture des ressources vivantes des océans, réglementée par un ensemble de normes internationales (J. SALMON, Dictionnaire de droit international, 2001, Bruylant, p. 816). Le mythe du caractère inépuisable des stocks de poissons en mer a longtemps persisté. Par exemple, Thomas Huxley affirmait en 1883, lors du premier Congrès international des pêches, organisé à Londres, que la réglementation de cette activité était inutile puisque « toutes les grandes pêcheries marines étaient inépuisables », aucune activité humaine ne pouvant selon lui affecter la quantité de poissons présente en mer (T. HUXLEY, *Inaugural Address for the Fisheries Exhibition*, Londres, 18 juin 1883). Ce n'est qu'au début du XX^e siècle que l'avènement de la pêche industrielle permit de remettre en cause cette affirmation et de prendre conscience des risques de surexploitation des ressources. Ces risques furent constatés dès 1901, lors du Conseil international pour l'exploitation de la mer (V. J.-P. BEURIER (Dir.), *Droits maritimes*, 3^e ed., 2015-2016, Dalloz Action, p. 1311 s. – ou encore de manière générale L. LUCCHINI et M. VOELCKEL, *Droit de la mer*, tome II : Délimitation, navigation et pêche, 1996, Pedone, p. 393 s.).

2. La pêche face à la conservation des ressources. - La pêche ne peut aujourd'hui être envisagée qu'au travers de la question de la conservation de la biodiversité marine. La présente rubrique porte ainsi sur la gestion internationale des pêches entendue comme l'exploitation *durable* des ressources halieutiques. L'exploitation est dite « durable » lorsque le prélèvement des ressources ne vient pas affecter leur renouvellement et permet donc d'optimiser le nombre de prises non seulement à court terme, mais aussi et surtout à long terme. Une connaissance poussée des niveaux et des caractéristiques des espèces de poissons et, plus largement, des écosystèmes dans lesquels ils évoluent, de leur cycle de reproduction ou encore de leur place au sein de la chaîne alimentaire est donc indispensable pour s'assurer que l'exploitation d'un stock est raisonnable et ne va pas conduire à sa diminution progressive. La science joue donc un rôle très important dans la gestion des pêches. La notion de surexploitation des stocks possède par ailleurs une signification à la fois quantitative (au-delà d'un certain seuil, toute augmentation de l'effort de pêche est privée d'effet quant à la quantité de poisson capturé à court et à long terme) et qualitative (absence de sélectivité quant à la taille des poissons et aux espèces capturées).

3. La pêche confrontée à l'extinction de masse de la biodiversité. - En outre, les ressources halieutiques se trouvent fortement affectées par les

changements globaux actuels : les changements climatiques modifient la composition des océans, leur acidité ou encore leur température et donc la viabilité et la répartition des espèces, participant de l'érosion générale de la biodiversité, caractérisée par ce que les scientifiques qualifient de « sixième extinction de masse » des espèces marines et terrestres. Cette extinction serait, contrairement aux cinq épisodes précédents, principalement due à l'intensification des activités humaines de tout ordre (V. notamment G. CEBALLOS, P. R. EHRLICH et R. DIRZO, *Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebral population losses and declines*, 23 mai 2017, Proceedings of the Nations Academy of Science ; Rapport de la Plénière de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques sur les travaux de sa septième session, Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, IPBES/7/10/Add.1).

4. Sécurité alimentaire. - Dans le même temps, la dépendance des populations aux produits de la pêche est de plus en plus importante. D'après le Rapport de la FAO sur la situation des pêcheries mondiales de 2018, les produits issus de la pêche nourrissent plus d'un milliard d'êtres humains, et la consommation mondiale de poissons a augmenté plus rapidement que l'accroissement démographique entre 1961 et 2016. Par habitant, la consommation de poissons est passée de 9,0 kg en 1961 à 20,5 kg en 2017. Les produits halieutiques fournissent dans ce contexte à 3,2 milliards de personnes près de 20 % de leur apport moyen en protéines animales (FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture. Atteindre les objectifs de développement durable, Rome, 2018, p. 254). Une gestion durable des pêches est donc absolument nécessaire en termes de sécurité alimentaire mondiale.

5. Principe coutumier de liberté de la pêche en haute mer. - Avant la seconde moitié du XX^e siècle, la pêche était entièrement libre en haute mer, c'est-à-dire au-delà de 3 milles nautiques des côtes, conformément au principe coutumier de liberté de navigation. Au sein de cette limite se trouvait la mer territoriale, soumise à la souveraineté de l'État riverain qui pouvait réserver la pêche à ses nationaux ou l'ouvrir, à sa discrétion, aux étrangers. Certaines conventions témoignent d'une intervention simple des États du pavillon pour assurer une police des pêcheurs beaucoup plus que des pêches : c'est par exemple le cas de la Convention sur la police des pêches en mer du Nord du 6 mai 1882 qui vise à instituer une police de la pêche au-delà des zones de pêche nationales par dérogation au principe de la liberté de la haute mer et de la compétence exclusive des autorités du

pavillon, ou de la Convention sur l'abolition du trafic des spiritueux parmi les pêcheurs du 16 février 1887.

6. Évolution et diversification des méthodes de pêche. - Un lien a progressivement été élaboré par les scientifiques entre les méthodes de pêche utilisées et l'épuisement des stocks observé : les techniques de pêche ont très rapidement évolué (certains pays pratiquent même aujourd'hui la pêche électrique), de même que les différents pays engagés dans des activités de pêche. De manière générale, il est possible de distinguer différentes modalités de cette activité qui n'ont pas la même ampleur et donc le même impact : la pêche artisanale, la pêche de loisir, l'aquaculture (en pleine expansion) et la pêche industrielle (sur les proportions des différents types de pêche ou des espèces capturées ainsi que des zones concernées, V. FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture. Atteindre les objectifs de développement durable, Rome, 2018). Comme le rappelle la FAO, c'est bien plus la pêche industrielle « pratiquée par des sociétés commerciales qui utilisent des quantités importantes de capital et d'énergie et dont les produits sont destinés à être revendus sur des marchés plus larges » qui contribue à la surexploitation des ressources halieutiques que la pêche artisanale ou traditionnelle pratiquée localement par des ménages de pêcheurs (FAO, Directives pour la collecte régulière de données sur les pêches de capture, document technique sur les pêches n° 382, Rome, 2001, n° 3, p. 120). L'idée commence à naître d'étendre la possibilité de réglementer la pêche au-delà de la mer territoriale des États, ce qui concernerait en particulier certaines techniques de pêche industrielle. Débattue au cours de la première conférence de codification du droit international de La Haye dès 1930, la question de l'institution d'une zone contiguë au-delà des 3 milles nautiques n'aboutit néanmoins pas à l'époque, l'opinion dominante ne reconnaissant pas à l'État riverain un droit unilatéral de réglementer au-delà de sa mer territoriale.

7. Une « tragédie des communs » inéluctable ? - En 1968, Garrett Hardin, un biologiste américain, publiait par ailleurs dans la revue *Science* un article encore largement repris aujourd'hui, intitulé : « The Tragedy of the Commons », mettant en garde les États contre la croyance selon laquelle le principe de liberté des mers et le libre accès aux ressources suffiraient à empêcher la surexploitation de ressources en réalité épuisables. L'auteur préconisait, à cette époque, la privatisation ou la nationalisation des espaces ou des ressources en question, seuls moyens d'échapper à cette tragédie. Les développements portés par Elinor Ostrom ont proposé par la suite d'autres solutions pertinentes pour favoriser une gestion rationnelle et protéger les « communs » ou « biens communs », dont en particulier la gestion collective, participative et démocratique des ressources en question

(E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, 1990, Cambridge University Press). Ces développements théoriques, parmi d'autres, ont contribué à l'évolution du droit international relatif aux pêches maritimes.

8. Encadrement progressif des activités de pêche. - Le droit international de la pêche est venu progressivement encadrer et limiter le principe traditionnel de liberté de la pêche, en réglementant notamment la capture de certaines espèces et les techniques controversées, du fait des grands enjeux associés à l'exploitation des ressources halieutiques. Les premières conventions concernent en effet la capture d'espèces emblématiques, telles que le phoque (Convention internationale du Pacifique Nord du 7 juill. 1911 pour la protection des phoques) ou la baleine (Convention de Genève du 21 sept. 1931 sur la réglementation de la chasse à la baleine). Dès 1937, une convention est par ailleurs adoptée pour réglementer les mailles des filets et la taille minimale des poissons pouvant être capturés (Convention de Londres du 23 mars 1937). D'autres traités ont suivi, comme la Convention du 14 novembre 1989 sur l'interdiction de l'utilisation du grand maillant dérivant limitant la pratique des filets maillants dérivants, méthode très peu sélective apparue dans les années 1980.

9. Principe de liberté conditionnée. - La pratique de la pêche aux grands filets pélagiques dérivants était quant à elle encore dénoncée par l'Assemblée générale des Nations unies (ci-après : « AGNU ») dans sa résolution annuelle 74/18 du 10 décembre 2019 sur les océans et le droit de la mer, orientée sur la question de la viabilité des pêches. Les prises accessoires demeurent en effet une problématique importante de la pêche industrielle. La tension entre, d'un côté, la volonté de préserver le traditionnel principe de liberté et, d'un autre côté, sa nécessaire restriction par la réglementation des activités de pêche – non seulement pour des motifs environnementaux, mais aussi dans un but de conciliation avec l'exercice d'autres activités maritimes – constitue ainsi le fil conducteur de l'évolution du droit international en la matière.

10. Annonce de plan. - À partir de la seconde moitié du XX^e siècle, l'on assiste ainsi au développement progressif d'un droit international conventionnel des pêches maritimes consacrant un nouvel équilibre entre liberté et réglementation, recherche du rendement et souci de conservation (V. *infra*, n^{os} 11 s.). Ce droit international des pêches se concrétise par une dimension institutionnelle particulièrement importante développée notamment sous l'impulsion de l'Organisation des Nations unies sur l'alimentation et l'agriculture, au travers des organisations régionales de gestion des pêches, mais aussi dans le cadre de l'Union européenne (V. *infra*,

n^{os} 60 s.). Enfin, il convient de noter que la durabilité des pêches ne peut être effective que dans une logique intégrée et en lien avec l'ensemble des dimensions du développement durable : économique, environnementale mais aussi sociale (V. *infra*, n^{os} 113 s.).

Section 1^{re} - Développement progressif d'un droit international conventionnel global des pêches maritimes

11. Évolution. - Le développement progressif du droit conventionnel global relatif aux pêches maritimes, après la première moitié du XX^e siècle, s'est fait principalement en trois temps : en 1958, la Convention de Genève opère une première codification des règles coutumières existantes, tout en favorisant leur développement progressif (V. *infra*, n^{os} 12 s.) ; en 1982, la Convention des Nations unies sur le droit de la mer va plus loin et réunit en un seul instrument l'ensemble des dispositions relatives au droit international de la mer, y compris en matière halieutique (V. *infra*, n^{os} 19 s.). Enfin, un accord de mise en œuvre visant à compléter cette « constitution mondiale » est adopté en 1995 ; il porte principalement sur les stocks de poissons chevauchant différentes zones maritimes et les grands migrateurs, dont le mouvement rend difficile toute appréhension spatiale (V. *infra*, n^{os} 47 s.). D'autres modalités de coopération conventionnelle coexistent avec ces accords fondamentaux (V. *infra*, n^{os} 58 s.).

Art. 1^{er} - 1958 : la Convention de Genève sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer

12. Première tentative de codification. - La première Conférence des Nations unies sur le droit de la mer a eu lieu dans les années 1950, à Genève. La pêche, mais également, plus largement, la conservation des ressources biologiques étaient naturellement au cœur des discussions, les deux notions apparaissant déjà profondément liées et la réglementation de ces activités s'avérant inévitable. La Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer maintient, d'abord, la séparation majeure entre la haute mer, pour laquelle elle dispose, et la mer territoriale qui appartient à une autre des quatre Conventions adoptées dans le cadre de cette Conférence. Elle réaffirme le

principe de la liberté de pêche et donc d'accès aux ressources halieutiques en haute mer pour les ressortissants de tous les États.

13. Conservation et rendement optimal constant. - La Convention définit par ailleurs la notion de « conservation des ressources biologiques de la haute mer » à son article 2 comme « l'ensemble des mesures rendant possible le *rendement optimal constant* de ces ressources de façon à porter au maximum les disponibilités en produits marins, alimentaires et autres. Les programmes de conservation doivent être établis en vue d'assurer, en premier lieu, l'approvisionnement en denrées alimentaires pour la consommation humaine ». Cette définition allie ainsi, certes, exploitation et conservation ; mais elle témoigne aussi et surtout d'une dimension profondément utilitariste de la notion de conservation, dans une logique de court terme. Il s'agit en effet d'un outil de gestion centré sur les espèces cibles, ne prenant pas en compte les interrelations entre les espèces ou les autres facteurs affectant la durabilité de l'exploitation (R. RAYFUSE, *Regional Fisheries Management Organizations*, p. 439-462, in D. R. ROTHWELL, A. G. OUDE ELFERINK, K. N. SCOTT et T. STEFENS (Eds.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, 2017, Oxford Univ. Press, p. 449). Cette conception de l'exploitation optimale ou du « volume total admissible » des captures sera reprise dans les conventions adoptées successivement. La Convention prévoit que les États d'une même région océanique doivent décider en commun des mesures de conservation des pêcheries d'une même région, solution qui n'est cependant pas nouvelle puisque l'idée d'un régionalisme en matière de pêche se développe depuis le début des années 1950 (J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n^o 1], p. 1315 ; V. *infra*, n^{os} 60 s.).

14. Extensions unilatérales parallèles des compétences en matière de pêche. - De nombreuses déclarations unilatérales ont été prononcées en parallèle des discussions et négociations de la Convention de Genève, à la suite de la proclamation Truman du 28 septembre 1945 intitulée « Politique des États-Unis à l'égard des pêcheries côtières dans certains secteurs de la haute mer » – distincte de la proclamation sur le plateau continental du même jour. Ces déclarations venaient principalement d'États sud-américains et visaient à étendre les compétences de l'État riverain – qu'il s'agisse de réglementation ou d'exploitation – au-delà de la limite traditionnelle des 3 milles. On peut citer par exemple la Déclaration de Santiago du 18 août 1952, émanant de trois États sud-américains riverains de l'océan Pacifique – le Chili, l'Équateur et le Pérou –, qui proclame « la souveraineté et la juridiction exclusives de chacun d'eux sur la mer qui baigne les côtes jusqu'à une distance minimale de 200 milles desdites côtes ». Si la proclamation Truman était relativement nuancée, prévoyant simplement la création de zones de conservation dans des secteurs de mer adjacents aux côtes des

États-Unis, mettant en avant une sorte d'intérêt général de la communauté internationale à voir les mers protégées contre les risques d'exploitation abusive, les proclamations qui suivirent allaient plus loin. Les États revendiquaient la compétence de l'État riverain non seulement pour la pêche, mais aussi pour les ressources du plateau continental et du sous-sol marin, en matière de sécurité ou de douane, sur des étendues allant de 50 à 200 milles nautiques (Décr. du Mexique du 29 oct. 1945, Décr. de l'Argentine du 11 oct. 1946, mesures adoptées par le Nicaragua le 1^{er} mai 1947, le Pérou le 1^{er} août 1947, le Chili le 21 janv. 1948, la République de Corée le 18 janv. 1952, les Philippines le 12 déc. 1955, l'Indonésie le 17 déc. 1957, ces deux dernières déclarations « territorialisant » les eaux archipélagiques. Sur ces déclarations, V. L. LUCCHINI et M. VOELCKEL, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 412 s.).

15. Guerre de la morue. - C'est également à cette époque que commence la « guerre de la morue », entre l'Islande et le Royaume-Uni, le premier procédant à une extension progressive de sa zone de pêche au-delà de sa mer territoriale afin de préserver ses ressources de la pêche intensive pratiquée par les Britanniques, et le second ayant décidé d'ignorer cette extension. Divers incidents violents eurent lieu en 1958 puis au début des années 1970 (V. le site internet *British Sea Fishing*, « *The Cod Wars* », consulté en déc. 2020). Ces incidents témoignent du lien inextricable existant entre les activités de pêche et les intérêts nationaux (C. BLANCHARD, *The Elusive Search for Sustainable High Seas Fisheries. What Role for an Ocean Governance Approach ?*, thèse sous la direction de Séline TREVISANUT et Alex OUDE ELFERINK soutenue le 30 nov. 2020, Utrecht University, p. 3).

16. Reconnaissance de l'intérêt spécial de l'État côtier. - La Convention de 1958 reconnaît à l'État côtier un « intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale » (art. 6). Il s'agit de reconnaître que l'État riverain est le mieux placé pour avoir une bonne connaissance et un intérêt direct à la conservation des ressources de ces espaces adjacents. Cette reconnaissance d'un intérêt spécial servira ainsi de fondement aux revendications qui aboutiront, par la suite, à la création de la zone économique exclusive (V. *infra*, n° 23). La Convention de Genève n'est néanmoins entrée en vigueur qu'en 1966, à un moment où le droit de la pêche avait déjà considérablement évolué au gré des déclarations évoquées, les États revendiquant en fait des droits plus importants et explicites que cet « intérêt spécial ». La Convention sera donc ratifiée par des États

représentant seulement 25 % des captures mondiales, témoignant de la faible adhésion des États pêcheurs.

17. Juridiction rampante et émergence d'un droit coutumier. - À partir des années 1970, les proclamations unilatérales se poursuivent et se généralisent. Pour les États africains par exemple, une Résolution du Conseil des ministres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) du 25 juin 1971 les incitait à étendre leur souveraineté sur les ressources de la haute mer adjacente à leur mer territoriale, incitation interprétée par les uns comme poussant à une extension pure et simple de leurs eaux territoriales (jusqu'à 150 milles dans le cas du Sénégal), par les autres comme une simple incitation à créer des zones de pêche au-delà des limites de la mer territoriale. Des zones de pêche proprement dites ont, dans le même temps, été créées en Europe, en Islande, en Norvège ou encore au Canada. Dans ces zones, s'étendant au-delà de leurs eaux territoriales, les États concernés revendiquent une compétence exclusive en matière de pêche et la réservent – en principe – à leurs seuls nationaux (Règl. du 30 juin 1958 de l'Islande, loi du 23 juill. 1964 du Canada, loi du 17 janv. 1975 de la Norvège, qui instituaient une zone de pêche).

18. Arrêt de la CIJ du 25 juillet 1974. - Saisie d'un différend entre l'Islande, d'une part, l'Allemagne et le Royaume-Uni, d'autre part, qui contestaient la licéité de l'extension de 12 à 50 milles de la zone de pêche islandaise, la Cour internationale de justice (ci-après : « CIJ »), après avoir défini la notion de « zone de pêche » comme la « zone à l'intérieur de laquelle un État peut prétendre à une compétence exclusive en matière de pêcheries indépendamment de sa mer territoriale », a ainsi pu déclarer que « l'extension de cette zone de pêche jusqu'à une limite de 12 milles semble désormais généralement acceptée », tout en refusant de se prononcer sur la licéité, au regard du droit international, d'une zone de plus de 12 milles (CIJ, 25 juill. 1974, Compétence en matière de pêcheries, Royaume-Uni c/ Islande, RFA c/ Islande, Rec. CIJ, p. 3 et 175, § 52). En plus de la reconnaissance des « droits préférentiels » de l'État côtier, la Cour reconnaît dans cet arrêt aux États tiers des « droits historiques » permettant la continuité des pratiques traditionnelles pour des raisons de dépendance économique (*ibid.*, § 63-68). Cette tendance à la reconnaissance généralisée d'une zone dans laquelle l'État côtier possède des droits préférentiels en matière de pêche, au-delà des 3 milles nautiques consacrés par la Convention de Genève de 1958, s'inscrit par ailleurs dans le cadre de nouvelles discussions internationales relatives à l'adoption de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer.

Art. 2 - 1982 : la Convention des Nations unies sur le droit de la mer

19. Une constitution pour les océans. - La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (ci-après : « CNUDM ») entend fonder un « nouvel ordre juridique pour les mers et les océans » (CNUDM, préambule). Surnommée la « Constitution des océans » par Tommy T.B. Koh, représentant de Singapour et président de la troisième Conférence des Nations unies sur le droit de la mer, dès son adoption le 10 décembre 1982, elle effectue un découpage élaboré des océans et dessine le régime juridique à la fois des différentes zones juridiques créées mais aussi des diverses activités y prenant place, en deçà (V. *infra*, n^{os} 21 s.) mais aussi au-delà des limites de la juridiction nationale (V. *infra*, n^{os} 29 s.). Elle prévoit également les modalités de règlement des différends relatifs à la pêche (V. *infra*, n^{os} 37 s.). La Convention a été signée dès le premier jour de son ouverture à la signature par 119 États. Elle n'est cependant entrée en vigueur que le 16 novembre 1994. Comptant aujourd'hui 168 Parties, elle présente malgré tout quelques limites en matière de gestion des pêches (V. *infra*, n^{os} 40 s.) (V. de manière générale *Mer [Internat.]*, *Plateau continental [Internat.]* et *Zone économique exclusive [Internat.]*).

20. Articulation avec les conventions de Genève de 1958. - Il convient de noter que les différentes Conventions de Genève de 1958, dont celle relative à la pêche et à la conservation des ressources biologiques de la haute mer, n'ont pas été explicitement abrogées par l'adoption de la CNUDM et continuent donc à s'appliquer pour les États non signataires de la seconde (comme les États-Unis, qui ont ratifié l'ensemble des conventions de Genève mais pas la CNUDM) ou sur certains sujets plus développés que dans la CNUDM. En revanche, ces conventions sont obsolètes sur certains points

§ 1^{er} - Encadrement des activités halieutiques au sein des zones situées dans les limites de la juridiction nationale

A - La pêche au sein de la mer territoriale

21. Souveraineté pleine et entière. - Conformément à l'article 2 de la CNUDM, l'État côtier est souverain sur sa mer territoriale. Il possède toutes les compétences nécessaires pour réglementer, surveiller ou interdire les activités de pêche, exploiter les ressources, en réserver le monopole à ses ressortissants ou admettre comme bon lui semble les étrangers, au cas par

cas ou par une convention générale à laquelle il a souscrit. L'absence de précision quant à l'obligation d'assurer la conservation des ressources vivantes dans la mer territoriale ne signifie pas pour autant que ce devoir n'existe pas en mer territoriale. Elle peut être contrebalancée par les articles 192 et 194(5) de la Convention, qui prévoient l'obligation pour les États, dans chaque zone maritime, de protéger et préserver non seulement le milieu marin en général, mais aussi les « écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés, ou en voie d'extinction ».

22. Exclusivité. - L'exclusivité implique que l'État n'est pas tenu de reconnaître les droits historiques de pêcheurs ressortissants d'États tiers. La CNUDM précise par ailleurs que la pêche fait partie des activités faisant perdre au passage d'un navire étranger son caractère inoffensif (art. 19 (2, i)).

B - La pêche dans la zone économique exclusive

23. Consécration de la théorie des droits préférentiels. - La CNUDM entérine la théorie des droits préférentiels (comme l'avait amorcé la Convention de Genève) en consacrant l'existence d'une nouvelle zone maritime, la zone économique exclusive (ci-après : « ZEE », art. 55). Cette consécration est qualifiée par Jean-Pierre Beurrier de « triomphe de la riveraineté » (J.-P. BEURRIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1329), dans le sens où cette zone s'étend jusqu'à 200 milles nautiques des lignes de base. Dans la ZEE, l'État côtier n'est pas considéré comme souverain, mais il possède tout de même « des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol » (art. 56 (1)). Cela fait de cette zone un espace fonctionnel et hybride, à cheval entre le régime de la mer territoriale et celui de la haute mer.

24. Volume admissible des captures, rendement constant maximum, exploitation optimale. - L'article 61 reprend la Convention de Genève en ce qu'il définit la *conservation* des ressources biologiques comme la fixation du « volume admissible de captures » (ci-après : « VAC »), qui correspond au volume total d'espèces pouvant être pêchées dans la ZEE d'un État sans risquer la surexploitation. Le VAC ne prend pas en compte les capacités de pêche de l'État, mais permet d'imposer aux ressortissants des mesures dictées par la gestion rationnelle des stocks (J.-P. BEURRIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1318). Pour fixer ce volume, l'État côtier doit s'appuyer

sur les « données scientifiques les plus fiables dont il dispose » et prendre les mesures appropriées pour « éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation » (art. 61 (1)). Il est également précisé, dans le même sens, que ces mesures visent à maintenir les stocks de poissons et espèces à des « niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents » (art. 61 (3)), dont notamment les besoins économiques des communautés côtières vivant de la pêche et les besoins particuliers des pays en développement. Plus encore, l'article 62 consacre l'objectif d'une « exploitation optimale des ressources » et le pouvoir discrétionnaire de l'État de fixer sa capacité d'exploitation. Tout en insistant donc largement sur l'exploitation « optimale » des stocks, la Convention souligne, notamment à l'article 61(4), la nécessaire durabilité de cette exploitation et mentionne la prise en compte des espèces associées ou dépendantes des espèces exploitées.

25. Droits des autres États. - L'article 56(2) de la CNUDM précise néanmoins que lorsque l'État exerce ses droits et s'acquitte de ses obligations dans sa ZEE, il doit tenir « dûment compte des droits et des obligations des autres États » (T. SCOVAZZI, *Due Regard Obligations, with Particular Emphasis on Fisheries in the Exclusive Economic Zone*, vol. 34, 2019, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, p. 56-72). En outre, tous les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral, jouissent de la liberté de navigation dans cet espace (art. 58 (1)), tout en tenant compte, réciproquement, des droits et obligations de l'État côtier (art. 58 (3)). Concernant les activités de pêche, l'article 62(2) prévoit que si la capacité d'exploitation optimale des ressources d'un État côtier est inférieure à son volume admissible de captures, il peut autoriser d'autres États, par voie d'accords ou autres arrangements, « à exploiter le reliquat du volume admissible », en tenant compte de « tous les facteurs pertinents ». Ce reliquat est ainsi accordé selon certaines conditions ou certains critères : outre l'engagement de respecter les mesures de conservation prévues par l'État côtier, les ressortissants d'États tiers seront d'autant plus incités à participer que la pêche dans cet espace présente un important intérêt pour leur économie, leur développement et leurs autres intérêts nationaux (art. 62 (3 et 4) ; voir également la suite des paragraphes de cet article sur les modalités de cette participation). Les États sans littoral, et en particulier les États sans littoral en développement, se voient également accorder le droit de participer, « selon une formule équitable », à l'exploitation d'une part appropriée du reliquat (art. 69). Les modalités d'une telle participation sont fixées par le biais d'arrangements bilatéraux, sous-régionaux ou régionaux, « équitables ». Il en est de même pour les États « géographiquement désavantagés » (art. 70), c'est-à-dire les États riverains

ne pouvant prétendre à une ZEE ou dont la situation géographique les rend tributaires de l'exploitation des ressources halieutiques dans les ZEE d'autres États pour leur approvisionnement.

26. Réglementation unilatérale. - La réglementation de la pêche dans la ZEE par l'État côtier fait l'objet de l'article 62 qui dispose que les lois et règlements de l'État peuvent « notamment » porter sur l'indication des espèces dont la pêche est autorisée et la fixation de quotas, la fixation de l'âge et de la taille des poissons et « autres organismes » qui peuvent être pêchés, les renseignements exigés des navires de pêche (captures, position des navires, etc.). Les quotas sont un mode de répartition des VAC ou de reliquat de volume admissible fondé sur la fixation d'une certaine quantité de captures par espèce. L'efficacité du système des quotas dépend évidemment de la précision des évaluations scientifiques fondant l'évaluation des quantités attribuées ainsi que de la volonté et de la possibilité de les faire appliquer. La réglementation répond également au souci d'assurer l'ordre sur les lieux de pêche et de prévenir les incidents entre pêcheurs : indication des espèces dont la pêche est autorisée et fixation de quotas notamment pour les captures par les ressortissants d'un État pendant une période donnée (art. 62 (4, b)), réglementation des campagnes et des zones de pêche, des types, de la taille et du nombre des engins et des navires de pêche (art. 62 (4, c)). La réglementation peut, par exemple, interdire la pêche au chalut ou autres procédés de pêche lointaine pour protéger la pêche à la ligne, à la palangre, au filet maillant, etc. et l'environnement. Elle peut également revêtir un caractère financier : délivrance de licences aux pêcheurs ou pour les navires « y compris le paiement de droits ou de toute autre contrepartie qui, dans le cas des États côtiers en développement, peut consister en une contribution adéquate au financement, à l'équipement et au développement technique de l'industrie de pêche » (art. 62 (§ 4, a)), ou un caractère économique : déchargement de la totalité ou d'une partie des captures dans les ports de l'État côtier (art. 62 (4, h)). La compétence législative et réglementaire de l'État côtier est vaste. Elle s'étend aux « mesures d'exécution » (art. 62 (4, k)), c'est-à-dire aux modalités d'exploitation, aux mesures de contrainte, à la définition des infractions et des peines sur lesquelles les tribunaux de l'État côtier sont appelés à se prononcer. Cette compétence n'est toutefois pas illimitée. La législation et la réglementation doivent être compatibles non pas seulement avec la CNUDM, mais aussi respecter les accords internationaux auxquels l'État côtier dont elles émanent a pu souscrire, dont les « accords et arrangements » particuliers prévus à l'article 62(2) de la CNUDM qui viennent limiter la compétence unilatérale de l'État côtier.

27. Coopération au sein d'organisations internationales, régionales ou sous-régionales.

- La Convention invite à diverses reprises les États côtiers d'une même région ou sous-région à coopérer, directement ou par l'intermédiaire d'organisations régionales (art. 61 (5) et art. 63 et 70). Les États sont, en outre, appelés à coopérer pour assurer la conservation de certaines espèces ou de certains stocks qui nécessitent un traitement particulier : les grands migrateurs (art. 64), les mammifères marins (art. 65), les espèces anadromes (pour lesquelles un rôle déterminant de l'État d'origine est reconnu, art. 66) ou encore catadromes (entre les États concernés, art. 67 ; V. J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1337). L'État côtier dispose naturellement d'un large pouvoir d'appréciation non seulement quant au contenu des accords, mais aussi quant aux choix de ses partenaires.

28. Pêche des espèces sédentaires du plateau continental.

- L'existence d'un plateau continental distinct de la ZEE a été maintenue dans la CNUDM. Celui-ci, en effet, est uni par un lien physique au territoire de l'État, et il est possible de dépasser la limite des 200 milles lorsque la marge continentale s'étend au-delà. Contrairement à la ZEE, par ailleurs, il n'a pas à être déclaré : il existe *ipso facto* et *ab initio*. Si la distinction entre ces deux espaces apparaît ambiguë à la lecture de l'article 56, qui prévoit que les droits de l'État côtier dans la ZEE concernent à la fois la colonne d'eau mais aussi les fonds marins et leur sous-sol, l'article 68 précise bien que le régime de la ZEE exclut les ressources biologiques sédentaires, telles qu'entendues à l'article 77, de son champ d'application. L'article 77(4) de la CNUDM définit les ressources sédentaires devant être protégées par l'État côtier comme « les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessous du fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol ». Cette définition nécessite une interprétation au cas par cas, car il est difficile d'établir des catégories fixes d'espèces sédentaires ainsi que des méthodes de pêche adaptées à la différenciation de ces espèces (V. R. YOUNG, *Sedentary fisheries and the convention on the continental shelf*, vol. 55, 1961, n° 359, *American Journal of International Law*. – ISSAM AZZAM, *The dispute between France and Brazil over lobster fishing in the Atlantic*, vol. 13, 1964, *International and Comparative Law Quarterly*, p. 1453-1459. – Ou encore J. MOSSOP, *Regulating uses of marine biodiversity on the outer continental shelf*, p. 319-337, in DAVOR VIDAS (ed.), *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation. IUU fishing, oil pollution, bioprospecting, outer continental shelf*, 2010, Martinus Nijhoff Publishers, p. 322).

§ 2 - Encadrement des activités halieutiques dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale : la pêche hauturière

29. Maintien du principe de la liberté de pêche en haute mer. - L'institution par la CNUDM de la ZEE, qui couvre de très vastes espaces riches en poisson, est venue diminuer considérablement l'étendue spatiale de la haute mer (J. BOULOY, L'exploitation des ressources halieutiques (la pêche), p. 703-741, *in* M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN (Dir.), *Traité de droit international de la mer*, 2017, Pedone, p. 720). L'article 87 de la CNUDM dispose que la haute mer est « ouverte à tous les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral » et énonce les différentes libertés associées au régime juridique de la haute mer, au premier rang desquelles la traditionnelle liberté de navigation. En cinquième position est consacrée « la liberté de pêche », mais cela uniquement « sous réserve des conditions énoncées à la section 2 ». Le principe coutumier de liberté est donc préservé, avec néanmoins quelques aménagements rendus nécessaires par la diminution continue des stocks de poissons et la recherche d'une plus grande durabilité des activités halieutiques.

30. Liberté de pêche conditionnée et restreinte. - La section 2, intitulée « Conservation et gestion des ressources biologiques de la haute mer », précise que tous les États ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer, sous réserve non seulement des « obligations conventionnelles » contractées par ailleurs (art. 116 (a)), mais aussi « des droits et obligations ainsi que des intérêts des États côtiers tels qu'ils sont prévus, entre autres, à l'article 63, paragraphe 2, et aux articles 64 à 67 » (art. 116 (b)) et « de la présente section » (art. 116 (b)). Les obligations venant restreindre la liberté de pêche des États en haute mer sont en fait de deux ordres, comme le résume l'article 117 : prendre les mesures nécessaires pour la conservation des ressources biologiques de la haute mer ou coopérer à la prise de telles mesures. Selon les articles directement ou indirectement reproduits au sein de cette section, l'obligation de coopération est alternativement cumulative ou indépendante de celle de conservation, cette dernière étant toujours présente.

31. Coopération. - Les articles de la partie V auxquels l'article 116 renvoie portent sur les stocks de poissons chevauchants (c'est-à-dire se trouvant à la fois dans la ZEE d'un État et dans un secteur de haute mer adjacent à celle-ci). L'État côtier et les États exploitant ces stocks doivent s'efforcer, « directement *ou* par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation de ces stocks » (art. 63 (2)) ; la même obligation s'applique pour les stocks de poissons grands migrants : « promouvoir l'exploitation

optimale de ces espèces dans l'ensemble de la région, aussi bien dans la zone économique exclusive qu'au-delà », en coopérant par le biais d'une « organisation internationale appropriée » (art. 64) ; elle est également consacrée concernant les mammifères marins (art. 65, celui-ci s'appliquant aussi à la haute mer), les espèces anadromes (art. 66) et catadromes (art. 67). Le renvoi à ces articles de la partie V dédiée à la ZEE peut être compris comme une tentative d'assurer une certaine cohérence entre les différentes zones maritimes fractionnées artificiellement au sein de la Convention, alors qu'elles sont difficilement séparables physiquement, puisque les stocks de poissons concernés ignorent les frontières maritimes (J. BOULOY, *op. cit.* [V. *supra*, n° 29], p. 721). La référence à ces articles a également pu être interprétée comme accordant à l'État riverain un pouvoir unilatéral étendu de gestion des stocks, en cas d'échec des négociations avec les autres États de la région. Il s'agirait ici encore de la consécration d'un « droit préférentiel » pour l'État côtier, dont les compétences peuvent dépasser celles qu'il possède désormais jusqu'à 200 milles nautiques, portant alors atteinte au principe de libre et égal accès aux ressources de la haute mer (T. TREVES, *La pêche en haute mer et l'avenir de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer*, AFDI 1992. 892. – J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1353. – M. LE HARDY, *Que reste-t-il de la liberté de la pêche en haute mer, essai sur le régime juridique de l'exploitation des ressources biologiques de la haute mer*, Institut du droit économique de la mer, 2002, Pedone).

32. Obligation de résultat. - La coopération est par ailleurs l'objet de l'article 118 qui affirme que « Les États coopèrent à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer », « si besoin est », par l'intermédiaire d'« organisations de pêche sous-régionales ou régionales ». L'obligation de coopération s'apparente plus ici à une obligation de résultat que de moyens, bien que la création d'organisations spécifiques ne soit pas systématiquement requise.

33. Conservation. - Il convient de noter que la CNUDM a été négociée et adoptée à la suite de la Conférence de Stockholm de 1972 ayant abouti notamment à l'adoption de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain. Cette Déclaration contient l'ensemble des principes ayant constitué les fondements du droit international de l'environnement, largement réaffirmés par la suite (le principe 21 affirme le « devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale »). Son principe 7 permet par ailleurs de lier les questions de pêche et de protection du milieu marin, en précisant que « Les États devront prendre toutes les

mesures possibles pour empêcher la pollution des mers par des substances qui risquent de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques et à la vie des organismes marins, de porter atteinte aux agrément naturels ou de nuire à d'autres utilisations légitimes de la mer ». Ces éléments ont contribué à la rédaction de la partie XII de la Convention, relative à la protection et la préservation du milieu marin, à la lumière de laquelle les autres parties de la Convention doivent être lues et interprétées. Elle consacre notamment largement le principe de prévention, en matière de pollution. Concernant plus précisément la pêche en haute mer, l'article 119 de la CNUDM détaille l'obligation de conservation des ressources biologiques de cet espace, sur le modèle des articles relatifs à la conservation des ressources biologiques dans la ZEE : les États fixent en effet ici aussi le « volume admissible des captures » et s'appuient sur les données scientifiques les plus fiables pour maintenir les stocks à des niveaux permettant le « rendement constant maximum », tout en prenant en considération les effets de ces mesures sur les espèces associées (art. 119 (1, a) et b)). Le second paragraphe prévoit le partage et l'échange des données scientifiques et statistiques disponibles, par l'intermédiaire des organisations compétentes.

34. Droit des autres États en haute mer. - L'article 87(2) ne manque pas de préciser que « chaque État exerce ces libertés *en tenant dûment compte* de l'intérêt que présente l'exercice de la liberté de la haute mer pour les autres États, ainsi que des droits reconnus par la Convention concernant les activités menées dans la Zone ». L'obligation de tenir dûment compte des droits des autres États en haute mer fait l'objet d'interprétations diverses. Elle se rapproche du principe coutumier d'« utilisation raisonnable » de la haute mer, introduit par la Commission du droit international dans le cadre de débats relatifs à la conduite par certains États d'essais nucléaires en mer. Ces discussions avaient permis au rapporteur Myres McDougal de proposer le texte suivant : « *the freedom of the high seas does not include the right to utilize the high seas in a manner which unreasonably prevents other states from enjoying that freedom. Scientific research and tests of new weapons on the high seas are only permitted subject to this qualification* ». Ce standard permet donc de déterminer dans quelle mesure une prétention « interfère » avec les libertés des autres États et sert à la fois de critère de licéité pour l'appréciation de l'exercice des compétences des États et de critère de limitation de leur pouvoir discrétionnaire (E. SCALIERIS, *L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'État côtier en droit de la mer*, INDEMER, 2011, Pedone, p. 130. – D. ANDERSON, *The principle of reasonableness in the law of the sea*, p. 657-669, in H. HESTERMEYER et al., *Coexistence, cooperation and solidarity – Liber amicorum Rüdiger Wolfrum*, vol. I, 2012, Martinus Nijhoff Publishers, p. 658).

35. Interprétation du principe de l'utilisation raisonnable. - Comme l'affirmait le Tribunal arbitral saisi dans l'affaire du *Filetage à l'intérieur du golfe Saint-Laurent entre le Canada et la France*, « cette règle commande à l'État de proportionner son comportement au but légalement poursuivi en tenant dûment compte des droits et libertés concédés à d'autres États » (Sentence du 17 juillet 1986, Recueil des sentences arbitrales vol. XIX, p. 259). Dans l'affaire de la Compétence en matière de pêcheries (République Fédérale d'Allemagne c/ Islande, arrêt du 25 juill. 1974, § 42 s.), la Cour se fonde sur l'article 2 de la Convention de Genève sur la haute mer qui prévoit que les libertés de la haute mer sont exercées « par tous les États en tenant raisonnablement compte de l'intérêt que la liberté de la haute mer présente pour ces autres États », pour juger que l'Islande avait agi contrairement au devoir de prendre en compte de manière justifiable les droits des autres États et les besoins de conservation, pour le bénéfice de tous. Le principe, particulièrement souple, ne peut bénéficier d'une interprétation plus précise qu'au cas par cas.

36. Non-discrimination. - Plus précisément, l'article 119(3) précise que les États, lorsqu'ils exercent leur obligation de coopération pour la conservation, doivent veiller « à ce que les mesures de conservation et leur application n'entraînent aucune discrimination de droit ou de fait à l'encontre d'aucun pêcheur, quel que soit l'État dont il est le ressortissant ». Ce principe impliquerait, en plus d'une prise en compte constante des droits des autres États en haute mer, une règle de libre admission au sein des organisations internationales ou régionales en charge de la gestion des pêches, la participation à celles-ci étant érigée par l'Accord de New York sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs comme une condition d'accès aux stocks de poissons (V. *infra*, n° 53). Il est par ailleurs tempéré par l'obligation pour les États de tenir compte des besoins des pays en développement, qui s'apparenterait à une forme de discrimination positive dans le partage d'un marché, dans un but d'aide au développement, mais dont les modalités ne sont pas précisées. Cette discrimination positive ne doit évidemment pas contribuer à la surexploitation des stocks (J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1318).

§ 3 - Règlement des différends relatifs à la pêche

37. Remarques. - Le mécanisme de règlement des différends mis en place par la CNUDM concernant les litiges relatifs à la pêche en haute mer suscite de nombreux questionnements, notamment sur son caractère obligatoire ou non (J. BOULOY, *op. cit.* [V. *supra*, n° 29], p. 721). La mise en œuvre des

obligations relatives à la pêche dépendrait donc en grande partie de la capacité et de la volonté de l'État de contrôler sa flotte.

38. Modalités spécifiques. - La CNUDM a en effet prévu un régime particulier, au sein de sa partie XV consacrée au « Règlement des différends » et par exception à l'article 287 qui consacre la liberté de choix de la procédure de règlement obligatoire des différends par les États par voie de déclaration écrite, pour ce qui a trait à l'application des dispositions relatives à la pêche. Deux mesures méritent particulièrement attention. L'article 297(3)(a) de la CMB stipule que les différends nés de l'application et de l'interprétation des dispositions relatives à la pêche sont réglés conformément à la section 2 (« procédures obligatoires aboutissant à des décisions obligatoires ») de la partie XV, mais précise que l'État côtier « n'est pas tenu d'accepter que soit soumis à un tel règlement un différend relatif à ses droits souverains sur les ressources biologiques de sa zone économique exclusive ou à l'exercice de ses droits, y compris son pouvoir discrétionnaire de fixer le volume admissible des captures et sa capacité de pêche, de répartir le reliquat entre d'autres États et d'arrêter les modalités et conditions établies dans ses lois et règlements en matière de conservation et de gestion ». Le recours à une commission de conciliation conformément à l'annexe V est prévu dans le cas où le recours à la section 1 ne permet pas d'aboutir à un règlement du différend (art. 297 (3, b) à e)). L'article 298, quant à lui, prévoit qu'un État peut déclarer qu'il n'accepte pas une ou plusieurs procédures visées par la section 2, notamment pour « les différends qui concernent les actes d'exécution forcée accomplis dans l'exercice de droits souverains ou de la juridiction et que l'article 297, paragraphes 2 ou 3, exclut de la compétence d'une cour ou d'un tribunal ». Le Tribunal international sur le droit de la mer (ci-après : « TIDM ») a eu l'occasion de préciser que l'application d'une convention régionale entre les parties à un différend, quand bien même celle-ci prévoit un mécanisme spécifique de règlement des différends, n'exclut pas forcément le recours prévu à la section 2 de la partie XV de la CNUDM (TIDM, Affaire du thon à nageoire bleue, Ordonnance en mesures conservatoires, § 55).

39. Arbitrage spécial. - Une annexe VIII est par ailleurs consacrée à une « procédure d'arbitrage spécial ». Il est précisé à l'article premier de cette annexe que « sous réserve de la partie XV, toute partie à un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des articles de la Convention concernant : 1) la pêche, [...] peut soumettre ce différend à la procédure d'arbitrage spécial prévue dans la présente annexe par notification écrite ». Arbitrage *ad hoc*, l'arbitrage spécial répond aux caractéristiques générales de l'arbitrage, mais tire son originalité, d'une part, de la constitution d'un Tribunal arbitral spécial qui, avec le Tribunal international du droit de la mer, constitue l'une

des deux juridictions nouvelles instituées par la CNUDM et, d'autre part, d'une procédure particulière d'établissement des faits, tâche qui peut être confiée au Tribunal arbitral spécial, les faits constatés étant considérés comme établis et pouvant servir de base à une négociation (art. 5 de l'annexe). L'annexe prévoit enfin qu'une liste d'experts, y compris en matière de pêche, soit en outre dressée et tenue.

§ 4 - Limites de la Convention pour assurer une gestion effective de la pêche en haute mer

A - L'effectivité des pouvoirs de l'État du pavillon en haute mer et la question du lien de rattachement substantiel

40. Absence de définition du lien substantiel. - L'article 91 de la CNUDM prévoit, certes, comme condition d'attribution de la nationalité des navires par les États – condition préalable pour que ceux-ci puissent exercer leur contrôle effectif – qu'« il doit exister un lien *substantiel* entre l'État et le navire ». Cette disposition reste, néanmoins, particulièrement imprécise. L'État est en effet libre dans la détermination des conditions d'immatriculation de ses navires (selon des critères de nationalité du propriétaire ou de l'exploitant, de l'équipage, le lieu de construction du navire ou encore le port d'attache, etc.), il s'agit d'une compétence exclusive de celui-ci (TIDM, Affaire du navire « SAIGA », Saint Vincent et les Grenadines c/ Guinée, arrêt du 1^{er} juill. 1999, rôle des affaires n^o 2, § 63). L'immatriculation est considérée, dans les faits, comme la condition nécessaire et suffisante du rattachement juridique du navire à l'État. Le lien substantiel n'a donc pas été interprété en pratique et par la jurisprudence comme une condition préalable à l'attribution de la nationalité, l'immatriculation d'un navire sur le registre de l'État du pavillon étant en fait suffisante à cette fin. Le lien substantiel n'interviendrait qu'après, comme l'a rappelé le TIDM à diverses reprises : « une fois un navire immatriculé, l'État du pavillon est tenu, aux termes de l'article 94 de la Convention, d'exercer sa juridiction et son contrôle effectifs sur ce navire afin de s'assurer qu'il est exploité en conformité avec les règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées. C'est ce que veut dire "lien substantiel" » (TIDM, Affaire du navire « Virginia G », Panama c/ Guinée-Bissau, arrêt du 14 avr. 2014, rôle des affaires n^o 19). Dans l'affaire du *Saiga*, le Tribunal expliquait en effet que cette interprétation de la notion de lien substantiel s'avère fonctionnelle : « le but des dispositions de la

Convention relatives à l'exigence d'un lien substantiel entre un navire et l'État dont il bat le pavillon est d'assurer un respect plus efficace par les États du pavillon de leurs obligations, et non d'établir des critères susceptibles d'être invoqués par d'autres États pour contester la validité de l'immatriculation de navires dans un État du pavillon » (affaire du navire « Saïga » n° 2, Saint-Vincent-et-les Grenadines c/ Guinée, arrêt du 1^{er} juill. 1999, § 83. – V. aussi T. TREVES, *Flags of Convenience Before the Law of the Sea Tribunal*, p. 179-190, *San Diego International Law Journal*, vol. 6, 2004, p. 180).

41. Tentatives peu conclusives de précision. - La Convention du 7 février 1986 sur les conditions d'immatriculation des navires, négociée sous l'égide de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (ci-après : « CNUCED »), précise un peu mieux, bien que les critères qu'elle consacre restent flous, le contenu administratif et économique du « lien authentique » entre le navire et l'État. Son objectif était d'« assurer ou, le cas échéant, renforcer le lien authentique entre l'État et les navires battant son pavillon » (V. aussi D. MOMTAZ, *La Convention des Nations unies sur les conditions de l'immatriculation des navires*, vol. 32, 1986, p. 715-735, AFDI). Son entrée en vigueur, prévue lorsque quarante ratifications émanant d'États représentant 25 % du tonnage mondial auront été réunies, apparaît pourtant peu probable, les pays ayant le plus gros tonnage étant souvent des pavillons dans lesquels se pratique la libre immatriculation. Seuls 15 États, dont uniquement le Liberia en tant qu'État de libre immatriculation, l'ont ratifiée. Cette absence de définition ou d'indication relatives à la nature du lien « substantiel » constitue ainsi pour certains « *what is, arguably, the most significant enforcement gap in the legal regime for the high seas* » (R. RAYFUSE, *The Anthropocene, autopoiesis and the disingenuousness of the genuine link : Adressing enforcement gaps in the legal regime for areas beyond national jurisdiction*, p. 165-190, in A. OUDE ELFERINK et E. J. MOLENAAR (Eds.), *The International Legal Regime of Areas beyond National Jurisdiction : Current and Future Developments*, 2010, Martinus Nijhoff Publishers, p. 171). Les États demeurent en effet réticents à l'adoption de mesures contraignantes dans le domaine de l'immatriculation des navires et se satisfont volontiers du principe de libre détermination des conditions d'immatriculation.

42. Des pouvoirs et responsabilités pourtant clairement affirmés de l'État du pavillon en haute mer. - L'État du pavillon possède une compétence exclusive en haute mer, par le biais de son titre de compétence personnel qui lui permet de mettre en œuvre directement les obligations de conservation et de gestion des ressources halieutiques au-delà de sa mer territoriale. L'article 94 de la CNUDM relatif aux obligations de l'État du

pavillon constitue un véritable préalable pour s'assurer que les navires battant le pavillon de l'État pourront naviguer dans des conditions suffisamment sûres et sécuritaires. L'article prévoit notamment que l'État est tenu d'assurer un contrôle sur les navires qui arborent son pavillon (V. N. ALOUPI, Le rattachement des engins à l'État en droit international public (navires, aéronefs, objets spatiaux), Université Panthéon Assas, thèse soutenue le 27 avr. 2011, sous la direction de Joe VERHOEVEN, p. 119 et p. 196-233), dans le but de favoriser le respect des dispositions relatives, notamment, à la lutte contre la pêche INN. L'obligation d'exercer son contrôle et sa juridiction sur les navires qu'il immatricule est une obligation de diligence : l'État doit mettre en œuvre tous les moyens en son pouvoir pour faire en sorte que les navires immatriculés par lui respectent le droit international. De plus, l'article 117 de la CNUDM prévoit que les États « veillent à ce que les navires battant leur pavillon ou immatriculés par eux respectent les règles et normes internationales applicables [...] quel que soit le lieu de l'infraction. Les sanctions prévues par les lois et règlements des États à l'encontre des navires battant leur pavillon doivent être suffisamment rigoureuses pour décourager les infractions en quelque lieu que ce soit ».

43. Conséquences et difficultés pratiques. - Ces dispositions, combinées aux incertitudes liées à la notion de « lien substantiel », n'ont pas empêché un essor considérable des pavillons de complaisance, la responsabilité de l'État d'immatriculation n'étant, dans les faits, que rarement invoquée. Les pavillons de complaisance sont en effet la manifestation de « rattachements fictifs à des ordres juridiques souples », à la fois en termes de fiscalité, de droit du travail et de conditions techniques (P. CHAUMETTE, Le contrôle des navires par les États riverains, 1999, Les cahiers scientifiques du transport, n° 35, p. 55-72). Lorsqu'un rattachement « de complaisance » est accordé à un navire, il est clair en effet que les obligations de contrôle ne seront pas strictement opérées. L'État du pavillon est donc souvent perçu comme défaillant dans la pratique, ces dispositions n'ayant pas permis de lutter effectivement contre la pêche INN.

44. Évolutions. - Pour autant, il semble que les préoccupations actuelles relatives à la conservation de la biodiversité et aux problématiques de pêche illicite conduisent de plus en plus à redéfinir le rôle de l'État du pavillon en haute mer. En effet, le TIDM, dans son avis consultatif relatif à la Commission sous-régionale des pêches opérant en Afrique de l'Ouest (CSRP) rendu en 2015, rappelle les obligations de l'État du pavillon, qui consistent en une obligation *positive* d'agir en exerçant ses pouvoirs, dans sa sphère de compétence, en vue d'adopter des normes de protection ou d'exercer son pouvoir de sanction ou juridictionnel afin notamment d'obliger les armateurs à respecter les normes de l'État. Le Tribunal rappelle que : « [c]haque État

du pavillon est libre de déterminer, conformément à son système juridique, la nature des lois, règlements et mesures qu'il doit adopter. Toutefois, il a l'obligation d'y inclure des mécanismes de mise en œuvre afin d'assurer la surveillance et le respect de ces lois et règlements. Les sanctions applicables en cas d'activités de pêche INN doivent être suffisantes pour dissuader les violations et priver les auteurs des infractions des avantages qu'ils retirent de leurs activités de pêche INN ». L'avis du TIDM témoigne du fait que l'effectivité des exigences imposées à l'État du pavillon en matière d'immatriculation, dans son droit interne, repose notamment sur leur interprétation stricte et leur sanction par le juge.

B - La question de l'interdépendance entre zones maritimes

45. La prise en compte insuffisante des interactions entre la haute mer et la ZEE. - Malgré la mention, aux articles 63 à 67 et 116 et suivants, de la nécessité de coopérer pour conserver les stocks de poissons chevauchants et grands migrants – dont l'aire de répartition varie –, l'approche développée par la CNUDM apparaît lacunaire. La fragmentation des régimes des différentes zones maritimes et des obligations des États, en particulier entre la ZEE et la haute mer, était susceptible d'entraîner des situations aberrantes dans lesquelles c'est la période de passage du poisson dans telle ou telle zone qui aurait déterminé le régime juridique applicable. Djamchid Momtaz explique ainsi que loin de « mettre un terme au conflit d'intérêts entre les États côtiers et ceux disposant de flottilles à grand rayon d'action », la consécration de la ZEE « ne fit malheureusement que l'exaspérer » (D. MOMTAZ, L'Accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrants, p. 676-699, AFDI, vol. 41, 1995, p. 677). L'extension des activités des États côtiers dans la zone de mer qui leur est adjacente a en outre favorisé un déplacement des pêcheries des États non côtiers pratiquant traditionnellement la pêche dans ces zones, entraînant un accroissement de la pêche hauturière, mais aussi des capacités de pêche, le tout s'avérant fortement néfaste pour la conservation des ressources biologiques.

46. La nécessité de compléter la CNUDM. - Les États côtiers ont ainsi décidé d'agir et ont adopté à Cancún en 1992 une déclaration relative à la pêche responsable (document A/Conf.164/INF 2 p. 94 s.). Cette déclaration annonçait l'adoption de l'Accord de la FAO de 1993 sur la pêche responsable en haute mer (V. *infra*, n° 67). Elle a été suivie d'une mobilisation des États côtiers au sein de la Conférence pour l'environnement et le développement de 1992 à Rio, en vue de : « [c]onvoquer, dès que possible, une conférence intergouvernementale sous les auspices de l'ONU, compte tenu des activités

pertinentes menées aux niveaux sous-régional, régional et mondial, afin de promouvoir l'application efficace des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer sur les stocks de poisson qui chevauchent la zone de 200 milles et les grands migrateurs. La conférence, se fondant notamment sur les études scientifiques et techniques de la FAO, devrait identifier et évaluer les problèmes liés à la préservation et à la gestion de ces stocks, et étudier les moyens d'améliorer la coopération sur les pêches entre les États et formuler des recommandations appropriées » (Agenda 21, chapitre 17 du plan d'action adopté lors du sommet de Rio sur l'environnement et le développement, § 17.49, e)). Un accord de mise en œuvre de la CNUDM portant précisément sur la gestion des stocks de poissons se déplaçant entre la ZEE et la haute mer apparaissait donc indispensable, en application et en complément des dispositions de la CNUDM.

Art. 3 - 1995 : l'Accord de New York sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs

47. Accord de mise en œuvre de la CNUDM. - D'après Djamchid Momtaz, ce sont les États côtiers qui, « alarmés par l'effondrement des prises dont ils attribuent la responsabilité aux activités des flottes hauturières », ont pris l'initiative d'un projet d'accord de mise en œuvre de la CNUDM (D. MOMTAZ, L'Accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs, p. 676-699, AFDI, vol. 41, 1995, p. 667). L'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention 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'à l'extérieur de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, adopté sur le fondement de la CNUDM et de l'Agenda 21, fut ouvert à la signature le 4 décembre 1995. Il comporte des dispositions portant sur les principes de conservation (V. *infra*, n^{os} 48 s.), les mécanismes de coopération entre États et la création d'instruments régionaux de gestion des pêches, les modalités de fonctionnement de ces derniers ou encore les pouvoirs des États concernant les mesures de contrôle et de police en haute mer (V. *infra*, n^{os} 52 s.). Il vise à compléter la CNUDM et « ne porte [pas] atteinte aux droits, à la juridiction et aux obligations des États en vertu de la Convention » (art. 4).

§ 1^{er} - Obligation de conservation des ressources consolidée et précisée

48. Objectif général de conservation. - L'Accord de New York annonce dès le second article son objectif : « assurer la conservation à long terme et l'exploitation durable des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs ». Les principes généraux qu'il consacre sont directement inspirés de la Déclaration de Rio du 14 juin 1992 sur l'environnement et le développement, tout en reprenant l'approche utilitariste consacrée par la CNUDM : si les deux premiers paragraphes de l'article 5 réitèrent l'objectif d'« exploitation optimale » et de « rendement constant maximum », ces notions sont directement complétées par l'obligation d'appliquer l'« approche de précaution » (c), de réaliser des études d'impact environnemental (d), d'adopter une approche fondée sur les écosystèmes (e), de lutter contre tout type de pollution ainsi que contre les prises accessoires en matière de pêche (f), de protéger, de manière générale la diversité biologique marine (g) ou encore d'encourager la recherche scientifique et le partage d'informations (j et k).

49. Approche de précaution. - L'article 6 de l'Accord est dédié à l'application de l'approche de précaution. Si le terme « approche » a été préféré à celui de « principe », c'est probablement parce que la portée coutumière du principe de précaution ne fait pas l'objet d'une reconnaissance unanime en droit international et que le premier terme permet une interprétation plus souple que le second (concernant l'absence de consensus sur la portée du principe, voir, d'un côté, le Rapport de l'Organe d'Appel du système de règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (Hormones), 16 janv. 1998, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, § 121 ; et de l'autre, la jurisprudence du TIDM : Affaire du thon à nageoire bleue, Australie c/ Japon et Nouvelle-Zélande c/ Japon, ordonnance en adoption de mesures conservatoires du 27 août 1999, § 77 ou encore Avis consultatif du 1^{er} févr. 2011, Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone (demande d'avis consultatif soumise à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins), § 125 s.). Les États sont ici invités à prendre « d'autant de précautions que les données sont incertaines, peu fiables ou inadéquates », reprenant ensuite la définition donnée par la Déclaration de Rio de 1992 : « le manque de données scientifiques adéquates ne saurait être invoqué pour ne pas prendre de mesures de conservation et de gestion ou pour en différer l'adoption » (art. 6 (2)). Les modalités de mise en œuvre de cette approche sont ensuite

explicitées, au troisième paragraphe : il s'agit notamment de s'assurer d'obtenir et d'utiliser les données scientifiques les plus fiables, de tenir compte des incertitudes, de réaliser des études d'impact, de surveiller les stocks afin d'évaluer leur état régulièrement et de réviser les mesures de conservation adoptées en fonction des nouvelles données.

50. Compatibilité entre les obligations relatives à la haute mer et celles relatives à la ZEE. - L'article 7 de l'Accord de New York est particulièrement intéressant concernant la question des liens entre les deux zones maritimes, puisqu'il porte explicitement sur la « compatibilité des mesures de conservation et de gestion » entre la ZEE et la haute mer, question qui fut l'une des plus débattues lors des négociations de cette convention. Elle fut même présentée par le président de la conférence comme l'une « des clés de voûte de l'Accord » (A/CONF 164135, 2 sept. 1995) en ce qu'elle permettrait de « réaliser un équilibre entre les différents intérêts en présence », même si certains États étaient plutôt en faveur de concepts plus souples et surtout plus respectueux des libertés de la haute mer (H. GHERARI, L'Accord du 4 août 1995 sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs, 1996, p. 367-390, RGDIP, n° 2, p. 376). Le paragraphe 2 de cet article pose, en effet, une véritable exigence de *compatibilité* et indique les éléments à prendre en compte pour l'assurer, en considérant notamment « l'unité biologique » des stocks. Le paragraphe 3 et les suivants indiquent ensuite comment assurer cette compatibilité entre les obligations relatives aux deux zones maritimes. Les États doivent notamment faire « tout leur possible pour s'entendre dans un délai raisonnable sur des mesures de conservation et de gestion compatibles », sous réserve d'invoquer en l'absence d'entente, les procédures de règlement des différends de la partie VIII de l'Accord. Une obligation d'information réciproque entre l'État côtier et l'État pêcheur dans la zone de haute mer est également prévue (§ 6 et 7). Selon Tullio Treves, malgré les réticences exprimées à son sujet, l'article 7 relatif à la compatibilité « *seems the most advanced attempt in an existing treaty to prevent inconsistencies between the regimes applicable within and beyond the limits of national jurisdiction* » (T. TREVES, *Principles and objectives of the legal regime governing ABNJ*, p. 7-25, in A. O. OUDE ELFERINK et E. J. MOLENAAR (Eds.), *The International Legal Regime of Areas beyond National Jurisdiction : Current and Future Developments*, 2010, Martinus Nijhoff Publishers, p. 9).

51. Ratification plus faible que celle de la CNUDM. - Le régime insuffisamment précis de la CNUDM a donc été complété par l'Accord de New York qui appréhende les interactions écologiques entre l'exploitation des ressources de la ZEE et de la haute mer et atténue l'approche zonale de la CNUDM, en prévoyant notamment une exigence de « compatibilité ». La

Convention met ainsi en place ce qu'Elizabeth KIRK appelle des « droits mobiles », s'appliquant aux stocks directement, qu'ils se trouvent dans la ZEE ou au-delà des limites de la juridiction nationale (E. A. KIRK, *Maritime zones and the ecosystem approach : a mismatch ?*, p. 67-72, RECIEL, vol. 8(1), 1999, p. 69). Néanmoins, l'Accord de New York ne rencontre pas la même adhésion des États que la CNUDM, ce qui relativise quelque peu sa portée. Depuis le début de l'année 2020, l'Accord compte en effet seulement 91 Parties, dont l'Union européenne, de nombreux États africains, îles du Pacifique, ou encore quelques États asiatiques ou d'Amérique latine mais aussi les États-Unis, alors que ces derniers ne sont pas parties à la CNUDM (qui comporte, elle, 168 Parties). L'Accord fut apparemment très bien accueilli par les États côtiers, puisqu'il leur est en grande partie favorable, tout en permettant de contenir leurs prétentions et de clarifier la situation de ces ressources. Cependant, l'article 7 serait l'une des principales raisons pour lesquelles certains États refusent encore de le ratifier (V. le Rapport de la Conférence d'examen de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relative à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, New York, 22-26 mai 2006, A/CONF.210/2006.15, § 125), bien que ce soit également le cas pour l'article 8 (V. *infra*, n^{os} 52 et 53).

§ 2 - Obligation de coopération renforcée et mesures de police

52. Obligation de coopération de résultat. - Il est intéressant de rappeler que si les États ne peuvent s'entendre dans un délai « raisonnable » sur les mesures de conservation à adopter, l'un d'entre eux peut déclencher la procédure de règlement des différends prévue par la CNUDM (art. 7 (4) et art. 7 (5)). L'obligation de coopération de cet Accord va donc plus loin que celle qui est prévue dans la CNUDM, puisque les protagonistes sont « dorénavant tenus de s'entendre sur les mesures de conservation et de gestion », ce qui correspond à une obligation de résultat (V. D. MOMTAZ, *op. cit.* [V. *supra* n^o 47], p. 699). Cette affirmation est néanmoins tempérée à première vue par l'article 8(1) qui reprend les termes de l'article 63(2) de la CNUDM indiquant que les États qui se livrent à la pêche en haute mer coopèrent « soit directement soit par l'intermédiaire des organisations ou arrangements de gestion de pêcheries sous-régionaux ou régionaux compétent ». La coopération doit tout de même se faire « de bonne foi et sans retard », « notamment lorsqu'il y a lieu de penser que les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs

concernés sont menacés de surexploitation ou lorsqu'une nouvelle pêcherie visant ces stocks est aménagée » (art. 8 (2)).

53. Accès conditionné aux ressources halieutiques. - Les États sont en outre tenus, d'après l'Accord, de participer aux organisations ou accords de gestion des pêcheries lorsqu'ils sont intéressés par les ressources halieutiques en question ou à défaut d'accepter d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation ou arrangement. Ils doivent posséder un « intérêt réel » dans les pêcheries concernées pour devenir membres de l'organisation ou participer à l'arrangement (art. 8 (3)). Le paragraphe 4 prévoit ensuite que « seuls les États qui sont membres d'une telle organisation ou participants à un tel arrangement, ou qui acceptent d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par l'organisation ou arrangement, ont accès aux ressources halieutiques auxquelles s'appliquent ces mesures ». Il s'agit ainsi d'inciter fortement tous les États manifestant un intérêt important pour les ressources concernées à appliquer les mesures de conservation décidées par l'ORGP compétente, qu'ils en soient membres ou non (sur ce contournement du principe de l'effet relatif des traités, V. *infra*, n° 94).

54. Compatibilité avec les principes de liberté et de non-discrimination. - Cette disposition a pu être interprétée par les non-signataires de l'Accord comme contraire, tout simplement, au principe de liberté de pêche en haute mer, puisqu'il va beaucoup plus loin que ce qui est prévu par la CNUDM. « *Becoming a party to the Fish Stocks Agreement implies a flag State's consent to high seas enforcement by non-flag States even though the flag State is not a member of the relevant RFMO* » (E. J. MOLENAAR, *Non participation in the fish stock agreement : status and reasons*, p. 195-234, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 26, 2011, p. 201 et 205). Il peut également être considéré comme contraire au principe de non-discrimination (art. 119 (3) de la CNUDM). Les deux derniers paragraphes de l'article 8, par ailleurs, visent à demander aux États de créer de telles organisations lorsqu'elles n'existent pas encore et de se concerter préalablement à la proposition de l'adoption de toute nouvelle mesure de conservation. Le corollaire de cet article 8 se trouve à l'article 17 : un État n'étant pas membre d'une organisation de pêche ou n'acceptant pas d'appliquer les mesures de conservation et de gestion instituées par celle-ci « n'est pas libéré de l'obligation de coopérer ». Il ne peut alors autoriser les navires qui battent son pavillon à se livrer à la pêche de stocks de poissons soumis à des mesures de conservation, sous peine de compromettre l'efficacité de ces mesures.

55. Organisations ou arrangements de gestion des pêcheries. -

L'Accord de 1995 contient en outre toute une série de dispositions relatives aux fonctions des organisations ou arrangements de pêche (art. 10), à l'admission de nouveaux membres en leur sein (art. 11), à la transparence de leurs activités (art. 12) ou encore à leur renforcement (art. 13). Les États parties à ces organisations ou arrangements peuvent par ailleurs, par l'intermédiaire des inspecteurs bien identifiés et identifiables habilités par l'organisation, arraisonner et inspecter tout navire de pêche, qu'il batte le pavillon d'un État partie à l'accord ou non (art. 20). Tout navire de pêche se trouvant dans une partie de la haute mer couverte par un arrangement ou un organisme de pêche visé à l'article 8 peut donc être arraisonné ou inspecté par tout État partie à l'Accord. Le paragraphe 11 de l'article 20 définit de manière détaillée les différentes « infractions graves » en matière de pêche. L'article 22 détaille les procédures de base applicables en cas d'arraisonnement et d'inspection (sur l'ensemble de ces éléments relatifs au fonctionnement des ORGP, V. *infra*, n^{os} 73 s.).

56. Renforcement des pouvoirs de l'État du pavillon. -

L'État du pavillon est mis à contribution dans le cadre de la délivrance de permis et autorisation, le contrôle de la mise en œuvre des mesures de conservation, notamment par la tenue d'un registre national des navires de pêche autorisés à pêcher en haute mer et en organisant des systèmes de surveillance (art. 18). L'État du pavillon est également et surtout doté, pour s'acquitter de ses missions, de pouvoirs de police importants lui permettant de veiller à ce que les navires battant son pavillon respectent les mesures de conservation et de gestion, conformément à l'article 19. Les États (côtier et du pavillon) coopèrent par ailleurs pour assurer la mise en œuvre et le respect des mesures de conservation et de gestion adoptées à l'échelle régionale, par le biais d'enquêtes, voire même d'inspections et de mesures de coercition le cas échéant (§ 6).

57. Mesures adoptées par l'État du port. -

Comme c'était déjà le cas dans la CNUDM (art. 218 s.), l'Accord de 1995 reconnaît le rôle déterminant de l'État du port dans la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Celui-ci a ainsi « 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 » (art. 23 (1)). Il a notamment le pouvoir de contrôler les documents, les engins de pêche et les captures à bord des navires qui se trouvent volontairement dans son port, et d'interdire les débarquements et transbordements lorsqu'il est établi que la capture a été réalisée de manière contraire aux mesures de conservation et de gestion des ressources en haute mer.

Art. 4 - Autres modalités de coopération conventionnelle persistant en parallèle : accords bilatéraux et accords de protection d'espèces spécifiques

58. Accords bilatéraux. - En dehors des accords multilatéraux globaux et des accords à l'origine des ORGP ou autres arrangements relatifs à la gestion des pêches (V. *infra*, n^{os} 73 s.), des accords bilatéraux ont toujours été signés par les grands États pêcheurs. Il s'agit ainsi d'accords historiques, comme c'est par exemple le cas de l'Accord du 2 août 1939 sur la pêche dans la baie de Granville ou de l'Accord d'Utrecht de 1715 entre la France et le Canada concernant les droits de pêche dans le golfe du Saint-Laurent et autour de Terre-Neuve (J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n^o 1], p. 1339 s.). Il s'agit également d'accords de coopération ou de réciprocité, qui permettent à un État d'avoir accès aux eaux d'un autre État ; ce fut le cas pour les pays anciennement colonisateurs avec leurs colonies, mais aussi dans le cadre de projets généraux de développement, voire même entre États possédant un niveau de développement comparable.

59. Accord de protection d'espèces spécifiques. - Concernant les accords dédiés à la protection d'espèces spécifiques, mais ne faisant pas l'objet d'une institutionnalisation, on peut citer l'Accord de Canberra sur la conservation des albatros et pétrels du 19 juin 2001 ou l'Accord de Nuuk du 9 avril 1992 sur la coopération en matière de recherche, de conservation et de gestion des mammifères marins dans l'Atlantique nord (NAMMCO), cadres juridiques effectifs qui permettent une collaboration avec les institutions régionales compétentes dans les régions concernées par la présence de ces espèces. Le maillage conventionnel et institutionnel relatif à la conservation des espèces biologiques marines est ainsi très riche et complémentaire.

Section 2 - Gestion institutionnelle des ressources halieutiques et mise en œuvre de l'approche écosystémique

60. Origine de la gestion rationnelle et institutionnelle des stocks. - L'institutionnalisation de la gestion des ressources halieutiques – entendue dans le sens de la création d'organisations intergouvernementales vouées à leur gestion – n'est pas née avec l'adoption des conventions mondiales relatives au droit de la mer, elle l'a en fait précédée. Jean-Pierre Beurier fait ainsi remonter cette institutionnalisation à la fin du XIX^e siècle et plus

précisément à l'affaire de l'exploitation des phoques à fourrure du Pacifique nord (J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1318). La sentence arbitrale rendue le 15 août 1893 entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, qui s'opposaient sur la manière de gérer cette espèce partagée et menacée, indiquait que la capture des phoques devait être l'objet d'un accord entre les deux États permettant l'adoption et la mise en œuvre de mesures de conservation adaptées. Un accord fut donc signé le 7 juillet 1911 par ces deux États ainsi que le Japon et la Russie : la Convention de Washington sur la préservation et la protection des phoques à fourrure. Cette Convention prévoit un moratoire de sept ans, interdit la chasse pélagique et n'autorise l'abattage à terre que pour les individus qui ne sont pas en état de procréer. La population de cette espèce a alors doublé dès 1916, soulignant l'utilité de l'adoption de mesures de conservation appropriées et la naissance de la gestion rationnelle des stocks.

61. Reproduction et généralisation du modèle. - En 1930 était créée une autre organisation, la Commission pour la protection, la préservation et l'exploitation du saumon sockeye de la rivière Fraser, créée par l'Accord du même nom signé entre le Canada et les États-Unis le 26 mai. La Commission était compétente pour faire des recommandations aux États et établir des quotas équitables. Le nombre d'organisations spécialisées dans la gestion des espèces marines partagées demeure, certes, limité avant la Seconde Guerre mondiale. Il va cependant fortement augmenter à la suite de celle-ci, notamment dans le cadre de l'action de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui a permis de généraliser la création de telles organisations en intervenant là où la volonté politique des États faisait défaut (J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1319) (V. *infra*, n°s 62 s.). Outre l'action de la FAO, la gestion institutionnelle des pêches est assurée par les organisations régionales et autres arrangements régionaux de gestion des pêches, qui possèdent d'importantes compétences en la matière (V. *infra*, n°s 73 s.) ainsi que par l'Union européenne, institution régionale particulière aux compétences étendues en matière halieutique (V. *infra*, n°s 98 s.).

Art. 1^{er} - Compétence de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture au niveau international

62. Rôle primordial de la FAO. - La FAO (organisation compétente en la matière) a contribué au développement du droit international des pêches de deux manières principales, tout d'abord en favorisant la création et le

développement des organisations régionales chargées de la gestion des pêches (ou autres arrangements régionaux portant sur des questions de pêche) (V. *infra*, n^{os} 63 s.). Ensuite, elle a significativement enrichi et renforcé l'arsenal conventionnel global développé jusqu'alors, en cohérence avec ces derniers et dans une logique confirmée de gestion durable des ressources et de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après : « INN ») (V. *infra*, n^{os} 67 s.).

§ 1^{er} - Participation active de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture au développement de la régionalisation de la gestion institutionnelle des pêches

63. Création d'organisations régionales sur le fondement de l'acte constitutif de la FAO. - Depuis sa création le 16 octobre 1945 à Québec (Canada), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (ci-après : « FAO ») participe largement au développement et à la généralisation des organisations régionales de gestion des pêches comme outils de gestion et de conservation des ressources halieutiques. Cette régionalisation de la gestion des pêches répond simplement à l'idée selon laquelle chaque région ou sous-région possède ses propres particularités, et qu'il est souvent bien plus efficace de traiter les problèmes environnementaux au plus près de leur source afin d'en assurer une compréhension réelle et effective. L'acte constitutif de la FAO énonce à l'article I.2(a) les différents mandats de l'organisation, dont fait partie la conservation des ressources naturelles. L'article XIV prévoit la possibilité pour l'organisation de conclure des traités en matière d'alimentation, d'agriculture et de pêche. L'article VI, par ailleurs, permet la création d'organes subsidiaires, plus précisément de comités pour émettre des avis, faire des études ouvertes à tous les membres et membres associés.

64. Modalités de création diverses. - Les articles VI et XIV ont servi de fondement à la création de certaines organisations régionales de gestion des pêches (ORGP). Par exemple, la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) a été créée dès 1949 sur le fondement de l'article XIV. Dans ce premier cas, l'organe dont la création fut votée par les États concernés, à l'échelle globale ou régionale, est distinct de la FAO, mais pas totalement indépendant (autonomie dans la prise de décision, mais soutien administratif et financier). Le Comité des pêches pour l'Atlantique centre-est (COPACE) a de son côté été fondé en 1967, conformément à l'article VI. Cette seconde modalité permet directement la création d'un organe

subsidaire par le directeur général de la FAO, l'organisation assurant le secrétariat et finançant sur son budget. Selon qu'elles aient été créées sur le fondement de l'un ou l'autre de ces articles, le fonctionnement de ces organisations peut varier en termes de finances, de mandat et d'autonomie. Les organisations fondées sur l'article XIV sont plus autonomes que celles fondées sur l'article VI (V. J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1321-1328).

65. Administration et suivi. - La FAO, en tant qu'organisation spécialisée des Nations unies, assure en outre l'administration d'autres ORGP pourtant créées en dehors de son cadre, comme la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA, créée en 1966). Le directeur général de la FAO exerce des fonctions de dépositaire pour ces organisations. D'autres encore sont établies totalement en dehors du cadre de la FAO, mais ont bénéficié du mouvement lancé par celle-ci et du modèle proposé par les ORGP créées par elle. La FAO par ailleurs affirme « suivre de près » ces ORGP en raison de leur importance dans la gouvernance mondiale et régionale des pêches. C'est notamment le cas de la Commission des pêches de l'Atlantique nord-est (CPANE), fondée en 1980, ou de la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) établie en 1982. Il existe un peu plus de cinquante ORGP dont les zones de compétence varient (haute mer ou ZEE ; V. le site internet <http://www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html> de la FAO :

66. Missions. - Les ORGP ont trois missions principales : maintenir les stocks à un niveau optimal permettant un maximum de captures ; augmenter les connaissances scientifiques ; et faciliter la coopération entre les États côtiers et les États pêcheurs (V. J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1319 et surtout V. *infra*, n°s 84 s., sur le fonctionnement et les pouvoirs des ORGP).

§ 2 - Contribution à la gestion responsable des ressources halieutiques par la fixation de lignes directrices et la conclusion d'accords généraux

67. Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion. - Le premier accord conclu sous l'égide la FAO en matière de pêche en haute mer précède l'Accord de New York sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs, mais fait suite à la tenue de la

Conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement et à l'adoption du Programme « Action 21 ». Ce Programme, centré sur la notion de développement durable, demande notamment aux États, en matière de pêche, de prendre des mesures compatibles avec le droit international pour dissuader efficacement leurs ressortissants de changer de pavillon pour se soustraire aux règles de conservation et de gestion applicables à la pêche en haute mer et de s'engager, plus généralement, à conserver et à utiliser de manière durable les ressources biologiques marines de la haute mer. L'Accord approuvé le 24 novembre 1993 par la résolution 15/93 de la 27^e session de la Conférence de la FAO pointe, dans ce contexte, la responsabilité de l'État du pavillon dans le respect des mesures internationales de conservation des ressources halieutiques. Il soumet la pêche en haute mer à une autorisation délivrée par l'État du pavillon (art. III), par le biais d'un fichier de navires de pêche (art. IV). L'Accord vise à empêcher les pratiques de changement de pavillon ou de pavillons de complaisance, par le biais d'une coopération internationale poussée et d'échanges d'informations très précises coordonnés par la FAO (art. V et VI) mais aussi d'un rappel du lien substantiel devant exister entre le navire et l'État d'immatriculation, conformément à l'article 91 de la CNUDM, en réponse aux insuffisances observées. Son préambule invite à nouveau les États à adhérer aux organisations régionales existantes ou le cas échéant à conclure des ententes avec celles-ci en vue de favoriser l'application des mesures internationales de conservation et de gestion. Il a été complété, par la suite, par d'autres instruments.

68. Code de conduite pour une pêche responsable. - Adopté en octobre 1995, ce Code de conduite est de nature volontaire, non contraignante. Il est fondé sur le droit international et vise à son tour à faciliter et à préciser l'interprétation de certaines dispositions de la CNUDM. Le Code de conduite pour une pêche responsable reprend les principes du développement durable pour les appliquer directement à la pêche maritime et encourager à la conservation des ressources halieutiques. Il s'adresse non seulement aux États membres et non membres de la FAO, mais aussi aux acteurs non étatiques tels que les particuliers, les ORGP, les ONG. Il est en outre implicitement incorporé par référence au sein de l'Accord de New York sur les stocks chevauchants et grands migrateurs adopté la même année, puisque l'article 10(c) de celui-ci dispose que les États « Adoptent et appliquent toutes normes internationales minimales généralement recommandées pour mener les opérations de pêche de manière responsable », ce qui renforce sa portée juridique (V. T. TREVES, *The FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, between Soft and Hard Law*, p. 301-307, in M. LODGE et M. NORDQUIST (Eds.), *Peaceful order in the world's oceans, Essays in Honor of Satya N. Nandan*, 2014, Brill/Nijhoff, p. 305. – Et J. FRIEDRICH, *Legal*

Challenges of Non-binding Instruments : The Case of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, p. 1539-1564, vol. 9, 2008, German Law Journal, n° 11, p. 1555.). Le Code de conduite reprend les principes d'utilisation durable (art. 6 (3)), de précaution (art. 6 (5)) et celui d'intégration des considérations environnementales et de besoins des pays en développement (art. 6 (2)). Il adopte ouvertement l'approche écosystémique des pêches qui doit prendre en compte l'intégrité des écosystèmes et les conséquences de la pêche sur ces derniers, approche essentiellement durable et particulièrement novatrice.

69. Plan d'action international du 23 juin 2001 visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. - La pêche INN fait référence à de nombreuses pratiques illicites comme l'exploitation sans permis, la capture d'espèces interdites, l'utilisation d'engins de capture interdits ou encore la non-déclaration ou la sous-déclaration des espèces et des poids de captures (R. CANTRELL, *Finding Nemo... And eating him : the failure of the United Nations to force internalization of the negative social costs that result from overfishing*, vol. 5, 2006, Washington University Global Studies Law Review, n° 2, p. 400). Pour lutter contre ces activités illicites, la FAO a adopté en 2001 le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Il s'agit ici encore d'un instrument volontaire et non contraignant venant combler les lacunes des précédents instruments en matière de lutte contre la criminalité dans le secteur de la pêche. Outre une définition précise de la notion de pêche INN et des dispositions relatives aux grands principes, aux modalités de contrôle et de surveillance, à la responsabilité et aux obligations des États de réaliser un contrôle effectif du respect des normes consacrées (État du pavillon, côtier et du port) ou encore au commerce, le texte prévoit à l'article 22 que « toutes les mesures possibles devraient être prises, conformément au droit international, pour prévenir, contrecarrer et éliminer les activités d'États qui ne coopèrent pas avec une organisation régionale de gestion des pêches compétente et qui pratiquent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ».

70. Portée juridique. - Bien qu'il soit non contraignant, il est souvent fait référence à ce Plan d'action comme la norme internationale pour la réglementation de la pêche INN au niveau régional ou national (D. SODIK, *Non-Legally Binding International Fisheries Instruments and Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, vol. 15, 2008, Australian International Law Journal, n° 1, p. 131). L'Union européenne s'en est en effet directement inspirée pour l'adoption du règlement n° 1005/2008

du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (Règl. (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 sept. 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, préambule § 4). Au niveau international, c'est l'Accord de la FAO de 2009 (V. *infra*, n° 72) qui permet la novation de sa portée juridique.

71. Directives internationales sur la gestion de la pêche profonde en haute mer : protection des écosystèmes marins vulnérables. - La FAO, dans ses Directives internationales sur la gestion de la pêche profonde en haute mer adoptées le 28 août 2008, prévoit par ailleurs, conformément aux recommandations élaborées par l'Assemblée générale des Nations unies en matière de pêche responsable dans l'écosystème marin (Résol. A/61/105 du 8 déc. 2006 et A/64/72, 4 déc. 2009), la désignation par l'intermédiaire des ORGP d'« écosystèmes marins vulnérables » (EMV ou VME en anglais). L'objectif étant d'éviter les effets néfastes de la pêche profonde sur les écosystèmes les plus fragiles. La pêche profonde est en effet celle qui a lieu jusqu'à 2 000 mètres de profondeur et se pratique souvent au-delà des limites de la juridiction nationale. Les engins de pêche risquent alors d'entrer en contact avec les fonds marins et de les abîmer. De plus, les espèces pêchées en eau profonde ont souvent une maturité relativement tardive, une croissance lente et une longue durée de vie, ce qui limite leur capacité de reproduction. Ces Directives internationales ont été développées, selon la FAO, au moyen d'un processus participatif qui a impliqué des experts, gestionnaires des pêches, l'industrie, les gouvernements, des universités et ONG. Ce texte est néanmoins encore facultatif : il vise à orienter les États et à standardiser les pratiques sans pour autant que sa non-mise en œuvre puisse être sanctionnée. Il invite donc notamment à identifier les écosystèmes marins vulnérables, sur la base de cinq critères : le caractère unique ou la rareté ; l'importance fonctionnelle de l'habitat ; sa fragilité ; les caractéristiques du cycle biologique des espèces qui le composent et rendent difficile la récupération ; et la complexité structurelle de l'écosystème. De nombreux EMV ont ainsi été désignés par les organisations régionales de gestion des pêches et fermés à la pêche profonde, cet outil faisant partie des outils de conservation effectifs à disposition de ces organisations. Les Directives invitent également les États et les ORGP à réaliser des études d'impact environnemental et à prévoir la définition de cadres de suivi, de contrôle et de surveillance. Elles rappellent elles aussi l'approche de précaution nécessaire dans l'adoption de mesures de gestion et de conservation et demandent l'établissement de plans de gestion des pêches.

72. Accord de la FAO de 2009 relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN. -

Approuvé par le Comité des pêches de la FAO le 22 novembre 2009 (Résol. n° 12/2009), l'Accord est entré en vigueur en 2016 après le dépôt du 25^e instrument d'adhésion. Il s'agit du premier texte international contraignant consacré à la pêche INN. L'Accord reconnaît le « rôle de l'État du port dans l'adoption de mesures efficaces visant à promouvoir l'exploitation durable et la conservation à long terme des ressources biologiques marines » et prévoit notamment une obligation de notification préalable par le navire à l'État du port de l'entrée dans le port (art. 8) ou de l'utilisation de celui-ci (art. 11). Il répond ainsi aux échecs constatés de la gestion et de la responsabilité de l'État du pavillon en matière de lutte contre la pêche INN (V. notamment E. WITBOOI, *Illegal, unreported and unregulated fishing on the high seas : the port state measures agreement in context*, vol. 29, 2014, International Journal of Marine and Coastal Law, n° 2, p. 297). Certaines restrictions pour l'entrée au port (art. 9), des mesures quant au débarquement ou au transbordement de poissons, des conditions relatives à la fourniture de services ainsi que des documents d'inspection (art. 13) sont également prévus, de même que l'établissement d'une « liste noire » des navires pratiquant la pêche INN (art. 9 (4)) pour établir l'ordre de priorité des inspections ainsi que des sanctions et mesures commerciales associées. L'échange électronique d'informations (art. 16) permet une communication directe entre les ports. Ce traité vient donc très utilement compléter les dispositions parallèles relatives au contrôle par l'État du pavillon, l'État du port étant en mesure de contribuer effectivement et à moindre coût à la lutte contre la pêche INN.

Art. 2 - Compétence des organisations régionales de gestion des pêches et autres arrangements à l'échelle régionale

73. Principaux acteurs en matière d'exploitation et de conservation des ressources halieutiques. -

Les organisations régionales de gestion des pêches (ou autres arrangements institutionnels liés à la pêche), sous l'impulsion de la FAO et selon les diverses formes et modalités de création qu'elles peuvent revêtir, se sont imposées comme le moyen le plus répandu pour assurer une mise en œuvre effective et adaptée des obligations générales contenues dans les différents instruments relatifs à la pêche et à la préservation des ressources biologiques de la mer. Il en existe plus de cinquante à l'heure actuelle, couvrant la majeure partie de la planète (bien que cette couverture ne soit pas encore parfaite). Ces institutions sont

particulièrement intéressantes à étudier, car elles ont pour mission de combiner plusieurs principes parfois contradictoires : non-discrimination des pêcheurs et accès restreint aux ressources de la haute mer, conservation des espèces et exploitation optimale des ressources, pouvoirs normatifs mais absence de pouvoirs de sanction, l'ensemble de ces principes constituant de véritables défis et se trouvant fortement inter-reliés. L'accès des États à ces organisations et leur participation à la prise de décision en leur sein (V. *infra*, n^{os} 74 s.), de même que les pouvoirs nécessairement limités des ORGP (V. *infra*, n^{os} 84 s.) témoignent des difficultés persistantes concernant la recherche d'une gestion réellement effective et rationnelle des pêches (V. *infra*, n^{os} 96 s.).

§ 1^{er} - Problématique de l'accès aux ORGP et de la prise de décision en leur sein

74. Liberté de pêche en haute mer, non-discrimination et accès aux ORGP. - Les ORGP sont devenues, du fait de l'adoption de l'Accord de New York de 1995, la « clef de l'accès à la pêche au-delà de 200 milles » (L. LUCCHINI et M. VOELCKEL, *Droit de la mer, Navigation et pêche*, t. II vol. 2, 1996, Pedone, p. 692). Leur existence cohabite néanmoins nécessairement avec le principe de liberté de pêche en haute mer et en est désormais la condition, en réponse à l'impératif de durabilité de cette activité. L'accès aux pêcheries, ainsi, n'est pas *a priori* réservé aux États d'une région, il reste ouvert à tous. Le Japon, par exemple, fait partie de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) et participe donc aux décisions et distributions de quotas entre États dans cette zone. Pour autant, d'après l'article 8 de l'Accord de New York, les États qui ne pratiquent pas du tout la pêche hauturière dans la zone concernée mais qui souhaitent tout de même adhérer à l'ORGP compétente pour participer à la gestion durable des stocks et sauvegarder la biodiversité ne peuvent être considérés comme ayant un « intérêt réel » dans la gestion de ces derniers. En plus d'apparaître comme contraire au principe de non-discrimination, la composition des ORGP pourrait alors aller jusqu'à devenir une entrave à la conservation des ressources halieutiques.

75. Influence de la composition sur l'objectif de conservation. - La Commission pour la conservation des ressources vivantes de l'Antarctique (CCAMLR) étant à la fois une ORGP et une organisation de mer régionale – compétente pour la préservation de la biodiversité – regroupe à la fois des membres pêcheurs et non pêcheurs. Cela serait un gage de succès quant à la

possibilité d'adopter de véritables mesures de conservation en son sein (C. BROOKS et al., *Challenging the 'Right to Fish' in a Fast-Changing Ocean*, p. 289-324, vol. 33, 2014, Stanford environmental law journal, Stanford journal of law, science, and policy, n° 3, p. 316).

76. Admission de nouveaux membres au sein des ORGP. - Or, l'approche en termes d'accès aux ressources annonce bien les difficultés qui en résultent pour les organisations en matière d'allocation : « *Accommodating new entrants in an existing fishery may challenge established rights allocated between the existing states as well as bring increased pressure on the resources* » (T. HENRIKSEN et A. H. HOEL, *Determining Allocation : From Paper to Practice in the Distribution of Fishing Rights Between Countries*, p. 66-93, vol. 42, 2011, Ocean Development & International Law, p. 70). Ces difficultés se manifestent par exemple en ce qui concerne l'admission au sein de l'organisation de « nouveaux entrants ». D'une part, les États déjà membres d'une ORGP considèrent leur droit d'accès à la pêche comme un droit acquis, qui ne saurait être remis en cause malgré l'arrivée de nouveaux membres. D'autre part, l'organisation ne peut refuser l'arrivée de nouveaux entrants possédant également des intérêts légitimes en haute mer. Elle doit donc choisir entre le fait de porter atteinte aux droits établis des membres ou refuser d'allouer des droits aux nouveaux. La seconde position a été adoptée par exemple par la Commission des pêches de l'Atlantique nord-est (CPANE) qui, par une résolution adoptée en 2003 sur la question des nouveaux entrants, prévoyait que ceux-ci ne pourraient espérer se voir allouer quelque droit de pêche que ce soit, puisque les stocks étaient entièrement exploités (V. les Guidelines for the expectation of States considering to apply for membership in NEAFC and possible opportunities in the NEAFC regulatory area, 22nd Annual Meeting 2003, item 12). L'article 11 de l'Accord de New York de 1995 ne règle pas clairement la question, puisqu'il prévoit que les membres de l'organisation doivent prendre en considération les intérêts des différents États possédant un accès aux pêcheries afin de déterminer « la nature et l'étendue des droits de participation des nouveaux membres d'une organisation », laissant entendre que la participation aux organisations ne serait en fait pas forcément libre.

77. Allocation des ressources. - Certaines organisations conditionnent ainsi leur accès aux États se prévalant de pratiques historiques de pêche, ce qui limite l'arrivée de nouveaux entrants. La Convention établissant l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord (OPANO) amendée prévoit en ce sens, à l'article XI(2), la prise en compte des intérêts des États ayant traditionnellement pêché dans la zone ainsi que des États côtiers. Cette précision s'explique probablement par le fait que contrairement à la CPANE dans laquelle les États côtiers sont dominants, seules trois des douze Parties

à l'OPANO possèdent des ZEE dans la zone de compétence de l'organisation. Au final, le choix d'allouer ou non des droits de pêche aux nouveaux entrants s'avère de nature politique.

78. Surcapacité. - De telles considérations politiques conduisent, en outre, à des situations de surcapacités. La Commission internationale sur la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) compte par exemple cinquante membres auxquels l'allocation de droits depuis 1969 ne peut pour certains que « pousser » le VAC vers le haut. Dans un contexte où les droits alloués seraient supérieurs aux capacités réelles de pêche, les États ressentiraient une concurrence dans l'accès aux ressources, ce qui incite les pêcheurs, individuellement, « *to catch as much as possible before others have decimated the population* » (R. FUJITA et al., *Rationality or chaos? Global Fisheries at the Crossroads*, p. 139-149, in L. K. GLOVER, S. A. EARLE et G. KELLEHER (Eds.), *Defying ocean's end. An Agenda for Action*, 2009, Island Press, p. 141. Cette situation est appelée, selon les auteurs, « *the race to fish* »). La question de l'allocation des droits au sein de ces organisations constitue ainsi un véritable enjeu, directement fonction de la capacité des États, à travers ces organisations, à mettre en œuvre leurs obligations relatives à la conservation de la biodiversité.

79. Limites du processus de prise de décisions à la majorité. - Le mode de prise de décision au sein des ORGP participe également de ce phénomène. En effet, lorsque les décisions sont adoptées à la majorité (simple, qualifiée, ou absolue), comme c'est le cas pour la Commission générale des pêches de la Méditerranée (art. II, § 2, de l'Accord portant création de la CGPM), la CPANE (art. 12 de la Convention on future Multilateral Cooperation in North-East Atlantic Fisheries) ou encore la CICTA (art. III (3) de la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique), le processus d'adoption des décisions a peu de chances de se trouver bloqué, mais la légitimité, voire l'efficacité, des mesures adoptées se trouve affaiblie. Dans certaines organisations, une procédure dite d'*opt out* est même prévue, afin que les États qui n'ont pas voté en faveur d'une mesure ou qui souhaitent finalement ne pas être liés par celle-ci du fait de l'absence d'engagement de la part d'autres États puissent se retirer.

80. Modalités. - Le mécanisme relatif à la prise de décisions au sein de la CICTA prévoit ainsi par exemple que les recommandations adoptées par l'organisation prennent effet pour les Parties contractantes six mois après la date à laquelle la notification leur en a été faite par la Commission (art. VIII (2) de la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique portant création de la CICTA). Néanmoins, si l'une des Parties

contractantes présente une objection à la recommandation, sans qu'une justification de cette objection ne soit requise, alors l'entrée en vigueur de la recommandation est décalée de 60 jours supplémentaires, afin de permettre à toute autre Partie contractante de présenter une objection (art. VIII (3), (a) et (b)). Les objections sont d'abord considérées comme sans effet si elles n'ont été approuvées que par moins du quart des membres de l'organisation ; dans ce cas, un nouveau délai est prévu pour permettre aux États objectants de réaffirmer leur souhait de ne pas être liés par la recommandation. La recommandation entre en vigueur à l'expiration du délai, uniquement pour les Parties n'ayant pas formulé d'objection (art. VIII (3), (c)). En revanche, si une majorité d'États formule une objection, alors la recommandation n'entre pas en vigueur (art. VIII (3), (d) à (g)). Les Parties peuvent par ailleurs retirer leur objection à tout moment (art. VIII (4)). Ce processus de prise de décision est ainsi particulièrement élaboré et complexe, mais aussi très controversé, car il peut mener à des saisons de pêche au cours desquelles les principaux États pêcheurs ne sont pas liés par les mesures de gestion d'une organisation à laquelle ils sont pourtant parties (J. S. BARKIN et E. R. DESOMBRE, *Saving Global Fisheries. Reducing Fishing Capacity to Promote Sustainability*, 2013, The MIT Press, p. 27). La raison d'être de ces mécanismes est de préserver la liberté de consentement de l'État et de l'inciter ainsi à participer au processus de prise de décision et à la mise en œuvre des ORGP. L'effectivité pratique de ce système, en termes de conservation, est néanmoins loin d'être garantie.

81. Adoption des décisions par consensus ou à l'unanimité. - D'un autre côté, lorsque les décisions sont adoptées par consensus ou à l'unanimité, l'effectivité des mesures n'est pas forcément plus évidente. Il s'agit du mode de prise de décision choisi dans le cadre de la CCAMLR (art. XII (1) de la Convention portant création de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore de l'Antarctique – bien qu'une procédure d'objection pouvant conduire à une révision de la mesure soit également prévue à l'art. IX (6), (c) et (d)), pour la CCSBT (art. 9 (2), (d) de la Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna qui prévoit une prise de décision à l'unanimité et pas de procédure d'objection, ce qui a notamment conduit au différend relatif à l'affaire du thon à nageoire bleue devant le TIDM) ou encore la Commission interaméricaine sur le thon tropical (art. IX (4) de l'accord constitutif, qui ne prévoit une possibilité d'objection que pour les États absents lors du processus d'adoption, un nouveau consensus devant alors être recherché pour chaque objection). Dans ces différents cas, la prise de décision se trouve aisément paralysée, puisqu'un seul État membre peut bloquer une mesure contre l'avis de la majorité, chacun luttant, entre autres, contre une baisse des quotas lui étant accordés ou contre toute mesure allant à l'encontre de ses intérêts dans la zone

(C. BROOKS et al., *op. cit.* [V. *supra*, n° 75], p. 300). En effet, « *[t]he reliance on consensus is particularly problematic when dealing with issues of reducing allocations, closing areas to fishing, or identifying and punishing non-compliant RFMO member state, as these states would need to agree to their own reduced access or punishment* » (*ibid.*).

82. Procédures de prise de décision au sein des ORGP intermédiaires ou alternatives.

- Il convient de garder à l'esprit que, quand bien même les actes constitutifs des ORGP prévoient l'adoption des décisions par le biais d'un vote, la volonté de parvenir à un consensus demeure omniprésente. Pour la Commission des pêches du Pacifique occidental et central (CPPCO ou WCPFC en anglais, créée en 2000), par exemple, le consensus est formellement la règle établie, mais il est aussi prévu que, lorsque tous les efforts pour l'atteindre sont épuisés, la décision est adoptée par un vote à la majorité qualifiée devant inclure, en outre, la majorité des États côtiers (art. 10 (4) et art. 20 (1) à (3) de la Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean). En ce qui concerne la CPANE, on peut noter qu'un amendement adopté en 2004 – bien qu'il ne soit pas encore en vigueur – prévoit l'obligation pour la partie qui s'oppose d'en justifier la motivation et de proposer une mesure alternative qu'elle a l'intention de prendre ou qui serait déjà prise. Un tel mécanisme de justification accompagné d'une proposition alternative est entré en vigueur, en revanche, concernant la CGPM depuis 2014. L'Organisation pour la gestion des pêches du Pacifique sud (SPRFMO), créée en 2012 et forte de l'expérience des ORGP préexistantes, a également institué un processus de décision élaboré qui prévoit des moyens de contourner le consensus lorsque celui-ci s'avère paralysant (art. 16 et 17 de la Convention instituant l'Organisation de gestion des pêches du Pacifique Sud (SPRFMO, adoptée le 24 août 2012). Lorsque le consensus n'est pas atteignable, les décisions relatives à la substance, et non la procédure, sont prises à la majorité des trois quarts des votes exprimés. Les Parties peuvent ensuite faire objection à la recommandation adoptée, mais un panel, dans ce cas, est constitué pour faire des recommandations et décider des suites de cette objection en fonction de sa justification. La partie doit en outre adopter des mesures alternatives visant à compenser cette objection (V. sur l'ensemble de ces éléments A. LEROY, *Les transformations du droit des pêches face à l'émergence d'un problème juridique : la pêche illicite, non rapportée, non réglementée. Aspects de droit international, européen et national*, thèse de droit public sous la direction de F. GALETTI soutenue le 13 déc. 2019 à l'Université de Perpignan, p. 164 s. – Et M. MORIN, *Les procédures d'objections dans les organisations régionales de gestion des pêches : de la*

simple objection à une obligation interne de conciliation, vol. XIX, 2014 ADMer).

83. Maintien limité de la liberté de pêche en haute mer. - L'accès non discriminatoire aux ressources de la haute mer constitue donc une utopie, puisqu'il dépend de l'accès à des organisations qui sont souvent en situation de surcapacité et dans l'incapacité d'octroyer de nouveaux quotas aux États. Si certains ont interprété l'encadrement des activités relatives à l'accès aux ressources ainsi que le non-respect du principe de non-discrimination comme une limitation ou une disparition du principe de liberté de la haute mer, il semble qu'il soit plutôt possible d'interpréter ces éléments comme une confirmation du caractère conditionnel de cette liberté. Elle est en effet conditionnée, entre autres, à la mise en œuvre par les États de leurs obligations relatives à la conservation des ressources vivantes de la haute mer.

§ 2 - Pouvoirs des ORGP

84. Pouvoirs normatifs : adoption de mesures de conservation. - Presque toutes les ORGP sont dotées de pouvoirs normatifs qui leur permettent de réglementer les activités de pêche opérées par leurs États membres (V. J. BEER GABEL, Les Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), compétences normatives et de contrôle, p. 819-831, *in* E. LAGRANGE et J.-M. SOREL (Dir.), Traité de droit des organisations internationales, 2013, LGDJ, p. 822 s.). Il s'agit là, en fait, de leur principal pouvoir en tant qu'organisations internationales, les pouvoirs opérationnels de ces dernières étant limités par nature, notamment du fait du maintien du principe de la compétence et de la responsabilité exclusives de l'État du pavillon en haute mer (V. *infra*, n° 92). Les mesures adoptées par les ORGP sont de plusieurs ordres (R. RAYFUSE, *op. cit.* [V. *supra*, n° 13], p. 450 s.) :

– les mesures liées à l'évaluation des stocks, qui permettent d'apporter les connaissances scientifiques nécessaires à l'établissement du VAC et donc de déterminer l'ampleur des droits de participation des États ;

– la gestion de l'effort de pêche, avec la possibilité de décider de limitations spatiales ou temporelles des activités, de techniques de pêche, voire de limitations du nombre de permis de pêche lorsqu'une surcapacité est observée (V. par exemple Commission des pêches du Pacifique occidental et central, Mesure de conservation et de gestion 2013-10, WCPFC Record of Fishing Vessels and Authorizations to Fish) ;

- l'allocation des droits de pêche (V. *supra*, n^{os} 76 s.) ;
- la surveillance et le contrôle (V. *infra*, n^{os} 89 s. sur les modalités de ce contrôle) qui constituent l'un des aspects les plus sensibles de l'action des ORGP et se matérialisent par l'adoption de mesures de conservation visant à inciter les États à s'assurer que les navires battant leur pavillon ne se livrent pas à de la pêche illicite. Des « listes noires » de navires pratiquant la pêche INN sont par exemple élaborées (V. R. RAYFUSE, *op. cit.* [V. *supra*, n^o 13], p. 455) ;
- enfin, la protection de l'environnement marin plus généralement par l'adoption de mesures en lien avec la limitation de prises accessoires, la mise en œuvre d'une approche écosystémique, la fermeture de certaines zones, etc.

85. Double objectif : exploitation durable et conservation. - Au sein de ces diverses catégories, les ORGP ont pu prendre une grande variété de mesures, la liste de ces mesures de conservation grandissant pour chaque organisation d'année en année, de même que la prise en compte par ces dernières des impératifs plus larges de protection des écosystèmes. Dans l'*Affaire du thon à nageoires bleues* jugée par le Tribunal international du droit de la mer et opposant l'Australie et la Nouvelle-Zélande au Japon, le TIDM a en effet bien précisé et confirmé que la notion de préservation du « milieu marin » utilisée dans la CNUDM intégrait implicitement la notion de ressources halieutiques et devait être interprétée très largement : « la conservation des ressources biologiques de la mer constitue un élément essentiel de la protection et de la préservation du milieu marin » (*Affaire du thon à nageoire bleue, Australie c/ Japon et Nouvelle-Zélande c/ Japon, TIDM, ordonnance en adoption de mesures conservatoires du 27 août 1999, § 60*). Ces éléments confirment la double fonction des ORGP, compétentes en matière de gestion des ressources halieutiques mais aussi, d'une manière de plus en plus affirmée et complémentaire, de conservation du milieu marin, dans le contexte des activités de pêche.

86. Intégration progressive de l'approche de précaution. - Certaines organisations appliquent ainsi une approche de précaution dans le cadre des mesures de conservation qu'elles adoptent, ce qui permet à leur comité scientifique de prendre en compte, dans les critères relatifs à la gestion des stocks, l'influence des changements climatiques ou autres facteurs environnementaux menaçant la densité et la structure des stocks (V. par exemple Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO), *Precautionary Approach Framework, NAFO/FC doc 04/18 (2004)*), ou encore de développer et généraliser le concept de « décisions fondées sur les

meilleures connaissances scientifiques disponibles » (CCAMLR, Res 31/XXVIII on Best Available Science). La CCAMLR consacre en effet dès son adoption en 1980 un principe de gestion « rationnelle » des ressources (art. II de la Convention CAMLR) (V. A. FABRA et V. GASCON, *The Convention on the conservation of Antarctic marine living resources (CCAMLR) and the ecosystem approach*, vol. 23, 2008, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, p. 569). L'article 2 de la Convention instituant l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique sud (SPRFMO, instituée en 2012) consacre et prévoit l'approche de précaution ainsi que l'approche écosystémique, dans un objectif de conservation à long terme. L'Accord sur les pêches de l'océan Indien du Sud (SIOFA) adopté en 2006, applicable au-delà des limites de la juridiction internationale dans une immense partie de l'océan Indien, affirme quant à lui à l'article 4(f) que « *biodiversity in the marine environment shall be protected* ». L'on observe ainsi au travers de ces exemples une forme de reproduction ou de mimétisme au sein des ORGP, qui intègrent progressivement les objectifs de conservation de la biodiversité de protection du milieu marin, aux côtés de leur mandat traditionnel dédié à la gestion durable, certes, mais à vocation plutôt économique, des ressources halieutiques. Comme l'affirme Jan Klabbers, en effet, « *[m]uch international law derives from imitation* » (J. KLABBERS, *Reflections on Mimesis and International Law - An Epilogue*, p. 249-261, in V. NÉGRI et I. SCHULTE-TENCKHOFF, *Mimesis. La formation du droit international - entre mimétisme et dissémination*, 2016, Pedone, p. 249). La prise en compte des effets des changements climatiques en matière de pêche et la nécessité de prendre des mesures d'adaptation ou d'atténuation commencent par ailleurs à s'affirmer dans certaines ORGP (dont la CCAMLR, l'OPANO, la CPANE, la CPPOC ou encore l'OCSAN. R. RAYFUSE, *op. cit.* [V. *supra*, n° 13], p. 461. – V. également, sur l'évolution globale des ORGP, E. J. MOLENAAR, *Regional Fisheries Management Organizations*, p. 81-109, in M. C. RIBEIRO, F. LOUREIRO BASTOS et T. HENRIKSEN (Eds.), *Global Challenges and the Law of the Sea*, 2020, Springer).

87. Valeur normative. - Les ORGP ont la possibilité d'adopter des décisions ou recommandations, seules les premières s'avérant contraignantes. L'acte constitutif de la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI), par exemple, reconnaît à l'organisation la capacité d'adopter des « résolutions » obligatoires pour les États membres (art. IX de l'Accord portant création de la CTOI). La Convention relative à la préservation du thon rouge du Sud, adoptée à Canberra le 10 mai 1993 et instituant la CCTRS, prévoit que toutes les mesures prises en matière de préservation, gestion et utilisation optimale du thon rouge du Sud auront « force obligatoire pour les Parties (art. 8 (7)). Dans l'affaire relative à la *Chasse à la baleine dans l'Antarctique*, la CIJ s'est positionnée sur la valeur des résolutions adoptées par la

Commission baleinière internationale (CBI). Bien qu'elle reconnaisse « l'obligation incombant au Japon de prendre dûment en considération les résolutions et les lignes directrices de la CBI » (Chasse à la Baleine dans l'Antarctique (Australie c/ Japon ; Nouvelle-Zélande (Intervenant)), arrêt du 31 mars 2014, rôle général n° 148, CIJ Recueil 2014, § 144), elle affirme également que « nombre des résolutions de la CBI ont été adoptées sans l'appui de tous les États parties à la convention, et en particulier sans l'aval du Japon. Ces éléments ne sauraient donc être considérés comme constitutifs d'un accord ultérieur [au sens de l'art. 31 (3), (b) de la Convention de Vienne sur le droit des traités] ni d'une pratique ultérieure » (§ 83 de l'arrêt). Elle estime ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont surestimé « l'importance juridique des résolutions et lignes directrices qu'elles invoquent, et qui ont simple valeur de recommandation » (§ 83 et 79). La détermination de la force obligatoire ou non des résolutions et donc de leur portée revêt ainsi une grande importance.

88. Portée des actes non contraignants. - Lorsque la résolution n'est pas contraignante, il est pertinent de prendre en compte son mode d'adoption, par consensus, par vote ou à l'unanimité, mais aussi de considérer le fait qu'elle doit être prise en considération de bonne foi. Pour autant, l'absence de valeur obligatoire ou contraignante ne signifie pas l'absence de portée normative, les membres devant tout autant prendre en compte les directives et recommandations élaborées dans ce cadre. Selon Jan Klabbbers, « *the line between legally binding and legally non-binding is, in practice, often difficult to draw, or, more accurately perhaps, not considered to be all that relevant as far as compliance or effectiveness is concerned. States do not adhere to norms solely because these norms are considered hard law ; instead, states often adhere to norms because they feel doing so is appropriate or to their advantage* » (J. KLABBERS, *Advanced Introduction to the Law of International Organizations*, 2015, Edward Elgar Publishing, p. 66). La Cour s'était auparavant déjà prononcée à plusieurs reprises, dans certains avis consultatifs, sur la valeur ou la portée des résolutions adoptées par les organisations internationales, notamment en vue de l'interprétation d'un traité international (V. CIJ, Certaines dépenses des Nations unies (art. 17, § 2, de la Charte), Avis consultatif du 20 juill. 1962, CIJ Recueil 1962, p. 151 et CIJ, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif du 9 juill. 2004, CIJ Recueil 2004, p. 136). Elle avait alors considéré que les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies pouvaient constituer une pratique subséquente de l'Organisation et ainsi une source de droit international autonome, allant plus loin que dans son interprétation de la portée des résolutions de la CBI.

89. Pouvoirs de contrôle. - Les ORGP établissent notamment des registres contenant des listes de navires autorisés à pêcher dans telle ou telle zone, ou précédemment identifiés comme pratiquant la pêche INN. Certaines, publiées sur internet, ont un effet réellement dissuasif puisqu'elles permettent un partage instantané de l'information (Les organisations thonières se sont par exemple regroupées dans ce but : V. le site <http://tuna-org.org/>). La généralisation des *vessels monitoring systems* (VMS) constitue un autre moyen de contrôle pouvant être imposé par l'ORGP, à l'instar de la Commission des pêches de l'Atlantique nord-est (CPANE) qui a rendu ce système obligatoire dans l'ensemble de sa zone de compétence dès 2000 (art. 11 du NEAFC Scheme of Control and Enforcement).

90. Observation et inspection. - Sur le fondement de l'Accord de New York de 1995, mais aussi du Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable, les organisations prévoient également des programmes d'observateurs et d'inspection, mis en œuvre par les États membres mais aussi potentiellement par les organisations, qui peuvent alors revêtir des pouvoirs véritablement opérationnels (art. 7 (7), (3) et art. 8 (1), (4) du Code de conduite pour une pêche responsable, et art. 21 (4) de l'Accord de New York de 1995). La CICTA, par exemple, a mis en place un système « d'inspection internationale conjointe » pour le contrôle international de l'application de la Convention et des mesures prises à ce titre. Si les inspecteurs sont désignés par les gouvernements contractants, « [l]es navires réalisant des opérations internationales d'arraisonnement et d'inspection en vertu de la présente annexe arboreront un pavillon ou guidon spécial, approuvé par la Commission [...] et fourni par le Secrétariat » (annexe 7 de la Recommandation 14-04 de la CICTA pour amender la recommandation 13-07 de la CICTA visant à l'établissement d'un Programme pluriannuel de rétablissement pour le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée, § 7). De même, la CPANE ou encore la Commission des pêches du Pacifique central et ouest (CPPOC) disposent d'un pavillon spécifique devant être arboré par les navires effectuant le contrôle, les inspecteurs étant ainsi considérés comme des inspecteurs « de l'organisation » (CPANE : art. 15 (1) et art. 16 (3) du NEAFC Scheme of Control and Enforcement ; CPPOC : Western and Central Pacific Fisheries Commission Boarding and Inspection Procedures, Conservation and Management Measure 2006-08, Third regular session, Apia, Samoa, 11-15 déc. 2006, art. 18 : « Authorized inspection vessels shall fly, in clearly visible fashion, the CPPOC inspection flag as designed by the Commission »).

91. Unicité de l'immatriculation et pouvoirs des inspecteurs. - Cependant, ce « pavillon » n'équivaut pas au pavillon de nationalité arboré par les navires. Il permet essentiellement d'indiquer que le navire agit selon

les procédures spécifiques de l'organisation. Les inspecteurs possèdent quant à eux certains pouvoirs leur permettant de réaliser cette inspection : stopper le navire suspect, monter à bord, examiner le navire et les prises, demander l'assistance du capitaine ou encore prendre des photographies. Les pouvoirs des inspecteurs sont définis à l'avance et peuvent être assez larges, la seule limite consistant généralement à « éviter le recours à la force », sauf dans des situations où la sécurité même des inspecteurs est mise à mal, comme le prévoient la CPANE (art. 15 (4) du *NEAFC Scheme of Control and Enforcement*) ou la CPPOC (Conservation and Management Measure 2006-08, préc., art. 28).

92. Responsabilité internationale de l'État du pavillon dans le cadre des opérations de contrôle. - La possibilité d'engager la responsabilité internationale des ORGP, sur le fondement du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté par la Commission du droit international en 2011 (AGNU document A/66/10, § 87, art. 6 ou 7, si l'on considère que l'inspecteur est un « agent » de l'organisation ou bien un « agent de l'État mis à la disposition de celle-ci) est totalement exclue en pratique par les ORGP. Elles affirment que l'État du pavillon du navire agissant dans le cadre des missions de l'organisation reste responsable de tout fait de son navire. En effet, il est stipulé dans la Recommandation pertinente de la CICTA que les inspecteurs demeurent, dans l'exercice de leurs pouvoirs, sous le contrôle de leur autorité nationale devant laquelle ils sont responsables et non de l'organisation (annexe 7 de la Recommandation 14-04, § 14). L'organisation nie ainsi toute responsabilité dans la mise en œuvre concrète du contrôle. La Commission des pêches du Pacifique ouest et central (CPPOC), par exemple, précise explicitement que ce sont les États membres qui effectuent le contrôle. L'organisation est en charge, de son côté, de l'administration du système de contrôle, en étant notamment dépositaire des listes d'inspecteurs et des rapports d'inspection. Il n'est alors pas possible de parler d'un véritable pouvoir opérationnel. La CPPOC renvoie, de même, à la juridiction de l'État dont le navire bat le pavillon. Comme le rappellent Josette Beer Gabel et Valérie Lestang, en effet, « conformément aux règles traditionnelles du droit international, seul l'État, dont le navire inspecté bat le pavillon, a la responsabilité de mener des poursuites en cas de contravention aux règles posées par la Convention » (J. BEER GABEL et V. LESTANG, *Les commissions de pêche et leur droit. La conservation et la gestion des ressources marines vivantes*, collection droit international, 2003, Bruylant, p. 125).

93. Absence de responsabilité des organisations. - Un autre argument, mis en avant par les organisations régionales, consiste à se fonder sur le fait que l'inspection des navires par les États membres n'est pas obligatoire, car

elle repose sur le consentement des États, parfois même par le biais d'un système dit *opt-in*. En revanche, une fois que l'État décide de réaliser un tel contrôle dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs, il doit se conformer à la procédure arrêtée dans le cadre de l'organisation, et le navire inspecté a l'obligation d'accepter cette inspection. Quel qu'en soit le fondement juridique, les ORGP ne peuvent être tenues responsables des actes causés dans le cadre de la mise en œuvre des obligations qui découlent de leur mandat que dans la limite des pouvoirs qui leur sont véritablement confiés.

94. Contournement de l'effet relatif des traités : les Parties non contractantes coopérantes. - Afin de pallier les limites découlant nécessairement de l'effet relatif des conventions qui ne produisent naturellement d'effet qu'entre leurs membres (conformément à l'art. 34 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités), et de lutter ainsi plus efficacement contre la pêche INN, les ORGP ont imaginé des mécanismes permettant d'associer les États tiers à la conservation des ressources halieutiques. Il s'agit d'inciter ces derniers à ne pas réduire à néant les efforts fournis par les États membres des ORGP et de leur permettre en retour de bénéficier de l'effet positif de ces mesures de conservation. Cet encouragement des non-membres d'une organisation à respecter les mesures adoptées en son sein est prévu à l'article 8(4) de l'Accord de New York de 1995. Il se matérialise dans certaines ORGP par la création d'un statut spécifique, celui de « Partie non contractante coopérante ». Par exemple, la CICTA prévoit les « critères visant à l'octroi du statut de partie, entité ou entité de pêche non contractante coopérant à l'ICCAT » (Recommandation 03-20 entrée en vigueur le 19 juin 2004). De même, la CCAMLR, afin de pouvoir lutter contre la pêche illicite, non réglementée et non déclarée (INN), a mis en place un « programme de renforcement de la coopération des Parties non contractantes » encourageant l'échange d'informations, la participation et incitant à ratifier la Convention.

95. Statut souple et hybride. - Ce statut intermédiaire permet aux États concernés de participer, dans une certaine mesure seulement, à la prise de décision et de s'informer ainsi des normes en vigueur dans la zone, évitant ainsi que leurs navires ne se trouvent inscrits sur des listes de navires de pêches INN, et cela sans pour autant devenir membre à part entière de l'ORGP, donc sans participer, par exemple, aux contributions financières réparties entre États membres (J. BEER GABEL, *op. cit.* [V. *supra*, n° 84], p. 830). Les Parties non contractantes coopérantes doivent cependant rendre compte à l'organisation par le biais d'un rapport des mesures qu'elles ont prises pour garantir le respect par leurs navires des mesures de conservation et de gestion (pour une analyse détaillée de ce statut au sein de la CGPM et de la CICTA, V. S. GAMBARELLA, La conservation des ressources

halieutiques en droit international. L'exemple de la Méditerranée, thèse de droit international public soutenue le 2 déc. 2013 sous la direction de S. MALJEAN DUBOIS à l'Université Aix-Marseille, p. 156 s.). Ces aménagements ne peuvent toutefois constituer des garanties totales au respect des normes de conservation adoptées par les ORGP, ni régler entièrement le problème des pavillons de complaisance (sur l'ensemble de ces éléments, V. notamment R. RAYFUSE, *op. cit.* [V. *supra*, n° 13], p. 446-447).

§ 3 - Difficultés persistantes

96. Incapacité à limiter efficacement la pêche INN et favoriser une réelle conservation des ressources halieutiques. - Malgré d'importantes évolutions et initiatives de la part des ORGP en matière de gestion durable des ressources halieutiques, leurs dysfonctionnements ont été dénoncés par différentes entités ou auteurs, qui ont mis en avant leur « échec » à remplir à la fois leurs objectifs de gestion durable et de conservation. En effet, les ORGP rencontrent de nombreuses difficultés : certaines sont inhérentes à la prise de décision au sein de leurs organes, à la création de situations de surcapacité de pêche, à la difficulté de contrôler les activités des navires dans des espaces de plus en plus éloignés des côtes et au coût qu'une telle surveillance implique, combinés au sentiment de diminution progressive des libertés traditionnelles pour les États et à la difficulté de mettre un terme à la pratique des pavillons de complaisance. À ces difficultés, l'on peut ajouter le manque de mise en œuvre des mesures de conservation et de gestion par les pays en développement dont les moyens économiques pour surveiller leurs zones maritimes sont insuffisants ou encore le caractère lacunaire et parfois incertain des données scientifiques récoltées par les comités scientifiques des organisations. Pour Rosemary Rayfuse, l'ensemble de ces éléments représente le défi le plus fondamental et délicat pour le droit contemporain des pêches maritimes et pour le droit de la mer en matière de conservation et de gestion des ressources vivantes (R. RAYFUSE, *op. cit.* [V. *supra*, n° 13], p. 440).

97. « Réforme » des ORGP. - Ces dysfonctionnements structurels et persistants ont amené à réfléchir à la manière dont les ORGP pourraient être « réformées », pour plus d'efficacité dans la poursuite de leurs missions (V. OCDE, Renforcement des organisations régionales de la pêche, 2009, p. 135. – S. CULIS-SUZUKI et D. PAULY, *Failing the High Seas : a Global Evaluation of Regional Fisheries Management Organizations*, p. 1036-1042, vol. 34, 2010, Marine Policy. – N. A. CLARK, J. A. ARDRON et

L. H. PENDLETON, *Évaluating the basic elements of transparency of regional fisheries management organizations*, p. 158-166, vol. 57, 2015, *Marine Policy*. – M. GIANNI et al., *Unfinished business : a review of the implementation of the provisions of UNGA resolutions 61/105 and 64/72 related to the management of bottom fisheries in areas beyond national jurisdictions*, 2011, Deep Sea Conservation Coalition, p. 54. – M. LODGE et al., *Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations. Report of an independant panel to develop a model for improved governance by Regional Fisheries Management Organizations*, 2007, Chatham House, p. 160). L'objectif de cette « réforme des ORGP » était ainsi d'assurer un rééquilibrage entre les compétences de nature écologique et économique des organisations, objectif progressivement intégré au sein des différentes ORGP selon différents mécanismes et une exigence renforcée de la mise en œuvre des différents instruments internationaux relatifs à la gestion et à la préservation des ressources halieutiques (V. *supra*, n^o 85). Ce processus a débuté, mais n'a, semble-t-il, pas encore abouti. Il apparaît aujourd'hui comme l'une des clés pour assurer une gestion réellement durable des ressources.

Art. 3 - Compétences et responsabilités de l'Union européenne en matière halieutique

98. Parmi les institutions chargées des questions de pêche maritime, l'Union européenne occupe une place singulière et d'une grande importance, du fait du développement de son ordre juridique interne y compris concernant les questions relatives à la pêche. Avant d'étudier la manière dont l'Union participe à la gestion régionale et internationale des pêcheries (V. *infra*, n^{os} 104 s.), il convient de revenir sur l'origine ainsi que sur les fondements de sa politique en matière de pêche (V. *infra*, n^{os} 99 s.).

§ 1^{er} - Origine et fondements de la compétence de l'Union en matière de pêche

99. Origine de la politique commune de la pêche. - Les États de l'Union européenne ont commencé à s'organiser dans les années 1970, à la suite d'une crise générale du secteur de la pêche maritime (V. *Pêche [Eur.]*. – BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n^o 1], p. 1375 s., et J. BOULOY, *op. cit.*

[V. *supra*, n° 29], p. 726 s.). Cette crise était caractérisée par une baisse de la compétitivité technique des États membres du fait de la nouvelle concurrence commerciale mondiale, mais aussi de la surexploitation des stocks ou encore de la fermeture progressive des zones adjacentes aux États. Le volet de la pêche avait au départ été mis en suspens dans le cadre de la politique agricole commune – qui demeure la politique de rattachement de celle de la pêche (TFUE, art. 43). L'objectif d'une gestion rationnelle des ressources halieutiques fut alors consacré dès 1970, avec l'adoption des premières mesures communautaires (Règl. n° 2141/70, Conseil, 20 oct. 1970 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche JOCE n° L 236, 27 oct. 1970, p. 1 ; puis Règl. n° 170/83, Conseil, 25 janv. 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, JOCE n° L 24, 27 janv. 1983, p. 1). Tout comme à l'échelle internationale, il s'agissait alors surtout d'une vision très économique de la pêche, visant à garantir un revenu décent aux pêcheurs et à permettre un approvisionnement constant du marché. Cette vision entraînera une dégradation continue des stocks de poissons, en parallèle d'une augmentation de la capacité de pêche des États membres, dont les flottes sont de plus en plus modernes et nombreuses (J. BOULOY, *op. cit.* [V. *supra*, n° 29], p. 727).

100. Renforcement de l'objectif de durabilité. - Ce n'est qu'à partir de 1992, dans la continuité du Sommet de Rio sur l'environnement et le développement, que l'objectif de conservation des ressources et écosystèmes a réellement été intégré à la politique commune de la pêche (PCP) avec l'institution, conformément à la CNUDM, de totaux admissibles de captures, quotas nationaux et licences de pêche, sans que des résultats encourageants ne soient réellement observés (J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1423. – J. BOULOY, *op. cit.* [V. *supra*, n° 29], p. 727). Le Règlement 284/93 adopté le 12 octobre 1993 par le Conseil instaure, en outre, un système communautaire de contrôle (V. *infra*, n° 107). Ces tendances vont être confirmées dans les années 2000, qui vont à la fois permettre un renforcement textuel de la réglementation communautaire en matière de pêche dans sa dimension durable et engendrer en même temps un accroissement en pratique des parts prélevées chaque année sur des stocks en constante diminution. Une nouvelle étape vers une plus grande durabilité a été franchie dans les années 2000 et en particulier en 2013 après un nouveau constat d'échec présenté par la Commission dans son Livre vert de 2009 consacré à la Réforme de la politique commune de la pêche (COM 2009/0163/final), avec l'adoption par le Conseil du Règlement 1380/2013 du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, imposant la

viabilité écologique comme objectif explicite de la « nouvelle PCP » (J. BOULOY, *op. cit.* [V. *supra*, n° 29], p. 728. – Et J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1376 s.).

101. Fondements conventionnels de la politique commune de la pêche. - Le TFUE prévoit tout d'abord, à l'article 38(1), que « l'Union définit et met en œuvre une politique commune de l'agriculture et de la pêche ». L'article 4(2)(d) du Traité indique par ailleurs que la pêche est un domaine de compétences partagées entre l'UE et ses États membres, mais cela « à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ». Cette compétence apparaît donc mixte et ambiguë : au niveau interne, elle est à la fois partagée pour ce qui concerne la pêche en elle-même, en dehors des questions liées à la conservation des ressources biologiques, et exclusive pour ce qui relève de la *conservation* dans le cadre de la PCP. Cette distinction délicate n'empêche pas l'Union – bien au contraire –, au niveau externe, de conclure des accords avec des États tiers ou organisations internationales en matière de pêche (pour une typologie très complète des accords de pêches : accords-cadres, de réciprocité, de partenariats, etc., V. J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1452 s.) et de représenter à la fois l'Union et les États membres au sein des ORGP, comme le prévoit par ailleurs explicitement l'article 29(1) du Règlement de 2013 selon lequel : « L'Union apporte activement sa contribution et son soutien aux activités des organisations internationales traitant de la pêche, y compris les ORGP ». Par exemple, l'UE est membre de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, de la Commission des thons de l'océan Indien ou encore de la Commission des pêches de l'Atlantique nord-est, de l'Atlantique nord-ouest et de l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique nord (elle est membre au total de 17 ORGP, dont six thonières. V. N. DROSS, L'Union européenne dans les organisations régionales de pêche, p. 97-103, *in* INDEMER, Droit international de la mer et droit de l'Union européenne. Cohabitation, Confrontation, Coopération ? Colloque international, 17-18 oct. 2013, Pedone, 2014). La compétence pour prendre tout engagement international visant à la conservation des ressources halieutiques est ainsi une compétence exclusive. La jurisprudence est en effet venue renforcer cette compétence externe de l'Union (V. par exemple CJCE 14 juill. 1976, Kramer, aff. jtes 3-4-6/76, Rec. 1279 ; V. *Pêche [Eur.]*). L'Union a conclu des accords de pêche avec des États tiers, par exemple avec les pays dits « ACP » : Afrique-Caraïbes-Pacifique, mais aussi au-delà (sur la dimension externe de la PCP, V. le numéro spécial de la revue *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 35, 2020, Issue 1, Special Issue : External Aspects of the European Union Common

Fisheries Policy, edited by R. BARNES, J. HARRISON, E. van der MAREL and M. VATSOV).

102. La pêche, au croisement de différentes politiques européennes.

- Il convient par ailleurs de noter que la pêche et plus précisément la « conservation des ressources biologiques de la mer » se trouvent au croisement de différentes politiques : la politique environnementale de l'UE, couverte par le titre XX du TFUE, qui est un domaine de compétence partagée entre les États membres (art. 4 (2), (e) du TFUE selon lequel les États « exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne », conformément à l'arrêt *AETR*, CJUE, 31 mars 1971, aff. C-22/70) ; et la politique commerciale commune, qui relève de la compétence exclusive de l'UE (art. 3 (1), (e) du TFUE). La difficulté de distinguer entre ce qui relève, au niveau intra-européen, de l'UE seule ou de l'UE et de ses États membres a pu être à l'origine de différends opposant le Conseil et la Commission européenne, dont les compétences de représentation ne sont pas les mêmes (V. par exemple arrêt de la Grande Chambre, 20 nov. 2018, Commission c/ Conseil, aff. jtes C-626/15 et C-659/16 sur les aires marines protégées en Antarctique). *In fine*, la représentation et l'engagement externes de l'UE vis-à-vis des États tiers doivent être suffisamment clairs et ne préjugent pas forcément de l'exercice d'une compétence partagée ou exclusive par celle-ci, la cohérence vis-à-vis de ces États étant favorisée par la Cour (*ibid.*, § 133).

103. Statut de l'UE dans le cadre de la CNUDM. - Conformément à l'annexe IX de la Convention de 1982, relative à la participation d'organisations internationales, l'Union est considérée comme « une organisation internationale constituée d'États qui lui ont transféré compétence pour des matières dont traite la Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières » (art. 1 de l'annexe). Cette définition a été imaginée précisément pour l'UE et fait donc de celle-ci une organisation internationale au regard du droit de la mer. L'Union a signé la Convention le 7 décembre 1984 puis l'a ratifiée le 1^{er} avril 1998 et effectué, conformément aux articles 2 et 5(1) notamment de l'annexe IX, une déclaration de compétences afin de clarifier ce qui doit relever de sa compétence ou de celle de ses États membres vis-à-vis des tiers. La déclaration effectuée au moment de la ratification précise pour ce qui concerne la pêche que : « *The Community has exclusive competence for certain matters and shares competence with its Member States for certain other matters. 1. The Community points out that its Member States have transferred competence to it with regard to the conservation and management of sea fishing resources. Hence in this field it is for the Community to adopt the relevant rules and regulations (which are enforced*

by the Member States) and, within its competence, to enter into external undertakings with third States or competent international organizations. This competence applies to waters under national fisheries jurisdiction and to the high seas. Nevertheless, in respect of measures relating to the exercise of jurisdiction over vessels, flagging and registration of vessels and the enforcement of penal and administrative sanctions, competence rests with the Member States whilst respecting Community law. Community law also provides for administrative sanctions. 2. Matters for which the Community shares competence with its Member States: With regard to fisheries, for a certain number of matters that are not directly related to the conservation and management of sea fishing resources, for example research and technological development and development cooperation, there is shared competence ». Cette déclaration de compétence correspond aux dispositions du TFUE et permet de clarifier quelles sont les obligations qui pèsent sur l'organisation et celles qui demeurent du ressort total des États membres.

§ 2 - Mise en œuvre de la politique européenne en matière de pêche

104. Communautarisation des zones de pêche de l'Union et accès aux ressources. - La PCP possède son propre cadre d'application spatial, par le biais du principe de l'égalité d'accès aux eaux et ressources des États membres de l'UE, espaces définis comme « les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres, à l'exception des eaux adjacentes aux territoires énumérés à l'annexe II du Traité » (Règl. n° 1380/2013 du 11 déc. 2013 relatif à la politique commune de la pêche, art. 4). Sont ainsi concernées la mer territoriale et la ZEE des États membres, à l'exception des « eaux situées à moins de 12 milles marins des lignes de base » (art. 5 (2) du Règl.) et les « eaux situées à moins de 100 milles marins des lignes de base des régions ultrapériphériques de l'Union » (art. 5 (3) du Règl.). La PCP est également appelée à s'appliquer au-delà des eaux de l'Union, lorsque la pêche est menée par le biais des navires de pêche de l'Union exerçant en dehors de ces eaux ou de manière plus générale par des ressortissants des États membres (art. 1 (2) du Règl. et N. ROS, Variations autour du concept d'espace maritime européen, p. 117-134, Revue de droit de l'Union européenne, 2020, éd. Clément Juglar, n° 2-3, p. 12).

105. Égalité d'accès aux ressources. - Le principe de non-discrimination est consacré par l'article 2 du TFUE et s'applique en réalité plus au droit d'accès qu'aux droits de prise, car la répartition des quotas de pêche des différentes espèces dans les différentes zones varie et est inégalitaire

(V. *Pêche [Eur.]*). L'égalité d'accès aux eaux et ressources permet à première vue une concurrence équitable entre les pêcheurs, sous réserve du respect des mesures de conservation adoptées (F. SCHNEIDER, *Le rapport de l'Union européenne à l'espace maritime*, t. XXIV, 2020, ADMer, p. 18). Néanmoins, paradoxalement, ce principe a engendré une concurrence effrénée entre pêcheurs (J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1399).

106. Mesures de gestion et de conservation dans les eaux de l'UE et au-delà. - La PCP permet la répartition des « possibilités de pêche » entre États membres (art. 16 s., anciennement « TAC ») et des quotas nationaux (la répartition des quotas nationaux et leur gestion sont des compétences discrétionnaires des États membres). Les États sont censés adapter la capacité de leur flotte à leur possibilité globale de pêche (Règl. n° 1380/2013 du 11 déc. 2013 relatif à la politique commune de la pêche, art. 2 (5), (d)). Ils peuvent procéder à l'échange de quotas. Ces mesures et toutes autres mesures de conservation pouvant être adoptées sont listées à l'article 6 du Règlement (plans de gestion pluriannuels, limitation ou interdiction de certains engins de pêche, zones protégées...). La PCP promeut désormais la coopération régionale, l'approche de précaution ainsi que l'approche écosystémique, dans le but de « faire en sorte que l'exploitation des ressources biologiques vivantes de la mer rétablisse et maintienne les populations des espèces exploitées au-dessus des niveaux qui permettent d'obtenir le rendement maximal durable » (Règl. n° 1380/2013 du 11 déc. 2013 relatif à la politique commune de la pêche, art. 2 (2)). Elle vise également à réduire les insuffisances négatives des activités de pêche sur le milieu marin. En cela, elle vise à « être cohérente avec la législation environnementale de l'Union, en particulier eu égard à l'objectif visant à réaliser un bon état écologique au plus tard en 2020, comme prévu à l'article 1^{er}, paragraphe I, de la directive 2008/56/CE, ainsi qu'avec d'autres politiques de l'Union » (art. 2 (5), (j) du Règl. de 2013 et art. 11) – comme la politique commune des transports.

107. Pouvoirs de contrôle. - Ce sont les États membres qui prennent en charge en premier lieu ce contrôle. En 2008, l'UE a adopté le règlement n° 1005/2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Le règlement prévoit notamment un régime d'inspection des navires étrangers dans les ports des États membres (art. 9 à 11) ainsi qu'un recensement des navires pratiquant la pêche INN (art. 27 et 29). Il prévoit également la possibilité de prendre des mesures exécutoires immédiates (art. 43) et d'appliquer des sanctions (art. 44 et 45). Plus largement, le Règlement permet à l'UE d'identifier tout État « non coopérant », qui ne

lutterait pas contre la pêche INN. Dès lors qu'un État est considéré comme tel, la Commission européenne lui délivre un avertissement (carton jaune). L'étape suivante est l'interdiction totale des exportations vers l'Union des produits issus de la pêche, et l'État en question est inscrit sur liste noire. Cette sanction n'est pas irrévocable : l'UE peut revenir dessus si l'État se met à respecter le droit international et coopère en matière de lutte contre la pêche INN. À ce jour, trois pays sont considérés comme non coopérants et figurent sur la liste noire (Sri Lanka, Cambodge, Guinée) ; une vingtaine de pays ont reçu des avertissements (carton jaune) (V. A. LEROY, F. GALETTI et C. CHABOUT, *The EU restrictive trade measures against IUU fishing*, vol. 64, 2016, Marine Policy, p. 85).

108. Renforcement du contrôle. - Le Règlement 1224/2009 adopté par le Conseil le 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche (JOCE n° L 343, 22 déc. 2009, p. 1) prévoit par ailleurs des pouvoirs d'inspection pour les États membres concernant les navires battant leur pavillon dans toutes les eaux communautaires (art. 80 notamment). Un système de licences et de permis de pêche spéciaux est établi afin de faciliter le contrôle des navires. L'Agence européenne de contrôle des pêches créée en 2005 organise la coordination opérationnelle des activités d'inspection et de contrôle. La Commission européenne possède également des pouvoirs d'inspection et de contrôle (Règl. n° 1224/2009, consid. 41 et art. 104. – J. BOULOY, *op. cit.* [V. *supra*, n° 29], p. 737. – J.-P. BEURIER, *op. cit.* [V. *supra*, n° 1], p. 1430). L'on peut s'étonner, cependant, de la « lenteur de la mise en place d'un mécanisme efficace de contrôle » (V. *Pêche [Eur.]*). Les États sont par ailleurs tenus de mettre en place un système de localisation continue des navires battant leur pavillon par satellite (VMS), dont les données sont transmises automatiquement au Centre de surveillance des pêches.

109. Responsabilité de l'UE dans ses relations avec les États tiers. - De la même manière qu'en ce qui concerne la responsabilité des ORGP en droit international, il convient d'affirmer que l'Union « met rarement à exécution son droit dérivé, car elle a essentiellement une fonction normative et ses fonctions opérationnelles sont limitées à des domaines restreints [...]. En dehors de ces domaines, l'exécution est assurée par les États membres qui, selon l'article 291 du TFUE, « prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union » (E. CASTELLARIN, *La participation de l'Union européenne aux institutions économiques internationales*, Publications de la RGDIP, n° 62, 2017, Pedone, p. 494). Bien qu'il n'existe pas, en effet, de

« pavillon de l'Union », la situation de l'UE est néanmoins ici particulière, puisqu'elle agit en vertu d'une compétence en grande partie exclusive, transférée par les États. L'annexe IX de la CNUDM prévoit ainsi que l'« organisation internationale » partie à la Convention spécifie dans une déclaration les matières pour lesquelles compétence lui a été transférée par ses États membres, parties à la Convention (art. 5 (1) notamment, *V. supra*, n° 103). Cette déclaration de compétence a ainsi vocation, selon l'article 6 de l'annexe, à permettre une répartition de la responsabilité en cas de manquement aux obligations découlant de la Convention (V. J. HELISKOSKI, *EU Declarations of Competence and International Responsibility*, p. 189-212, in M. EVANS et P. KOUTRAKOS (Eds.), *The international responsibility of the European union, European and international perspectives*, 2013, Hart publishing, p. 190 et 207).

110. Avis consultatif du TIDM relatif à la Commission sous-régionale des pêches. - Dans l'avis consultatif rendu par le TIDM le 2 avril 2015 et relatif à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), le Tribunal a confirmé cette approche et précisé la consistance de la responsabilité de l'UE en tant que partie contractante aux accords bilatéraux de pêche et dans le cadre de sa compétence exclusive en matière de conservation des ressources biologiques, vis-à-vis de l'État côtier, consacrant l'obligation de diligence à laquelle l'Union est soumise. La répartition de la responsabilité entre l'UE et ses États membres découlant de la violation d'une obligation conventionnelle suit bien, selon le Tribunal, la répartition des compétences – telle qu'annoncée dans la déclaration de compétences – (TIDM, Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP), Avis consultatif rendu le 2 avr. 2015, rôle des affaires n° 21, § 168 et 170). Ainsi, c'est la responsabilité de l'Union qui serait engagée pour tout acte illicite réalisé par l'un de ses États membres, excepté dans le cas où elle aurait agi avec la diligence requise pour éviter la violation (obligation de moyens). Le Tribunal précise que « dans les cas où une organisation internationale, dans l'exercice de sa compétence exclusive en matière de pêche, conclut un accord d'accès aux pêcheries avec un État membre de la CSRP, prévoyant l'accès de navires battant pavillon de ses États membres pour pêcher dans la zone économique exclusive de cet État, les obligations de l'État du pavillon deviennent les obligations de l'organisation internationale ». L'obligation de diligence de l'organisation implique que si celle-ci ait pris toutes les mesures appropriées pour assurer la mise en œuvre de ses obligations en vertu de l'Accord, alors ce sont les États membres qui seront tenus responsables de la violation de l'obligation par les navires immatriculés par eux. Ces mesures vont de l'adoption de normes visant à régir le comportement des États membres à la surveillance et la sanction de la mise en œuvre des dispositions en question.

111. Responsabilité conjointe des États membres. - Si l'UE centralise donc, eu égard aux tiers, la responsabilité pour les actes commis dans la ZEE en question dans l'hypothèse où il a pu être démontré qu'elle a manqué à son obligation de diligence, cela n'empêche pas le déclenchement de la responsabilité dérivée des États membres dans l'ordre de l'Union. Une responsabilité conjointe et solidaire est aussi envisageable dans certaines situations, comme dans le cas où l'organisation ou ses États membres n'ont pas indiqué, dans un délai raisonnable ou ont fourni des indications contradictoires, sur la question de savoir dans un cas particulier à qui incombe la responsabilité (TIDM, avis consultatif de 2015, § 174). L'avis du TIDM limite cependant son champ d'application à la ZEE et à la situation où un accord de pêche aurait été conclu, le Tribunal restant attentif à ne pas énoncer de règle trop générale en la matière.

112. Singularité du rôle de l'UE en matière de pêche. - L'Union européenne possède ainsi un rôle déterminant mais aussi singulier en droit international des pêches maritimes de par son ordre interne particulièrement développé et sophistiqué et sa nature d'organisation internationale dans le cadre de la CNUDM.

Section 3 - Approche intégrée : relations entre la pêche et les autres branches du droit international, dans une logique de développement durable

113. Nécessité d'une approche intégrée. - Les États membres de la CNUDM s'estimaient déjà en 1982 « conscients que les problèmes des espaces marins sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble » (préambule). Les questions relatives à la pêche ne peuvent, en effet, être appréhendées séparément des problématiques environnementales, commerciales ou encore sociales. Le droit international des pêches maritimes a cependant été envisagé d'une manière relativement fragmentée et sectorielle, étant donné la spécificité et la complexité des questions liées à cette activité ainsi que les enjeux qu'elle révèle en termes de souveraineté. Or, les échecs successifs des politiques de pêche mises en œuvre jusqu'à présent invitent à explorer, depuis quelques années, de nouvelles voies, dans une logique transversale ou intersectorielle, intégrée et écosystémique.

114. Objectifs du développement durable. - Afin de dépasser l'approche relativement fragmentée consacrée jusqu'alors au sein des différentes conventions et organisations relatives à la gestion et à la conservation des

ressources halieutiques, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait en 2015 le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Résol. 70/1, 25 sept. 2015, « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ») qui a pour ambition l'élimination de la pauvreté en 2030. Ce Programme établit les objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030, objectifs « intégrés et indissociables » qui font suite aux Objectifs du millénaire pour le développement, adoptés en 2000 dans le cadre de la Déclaration du millénaire de l'Organisation des Nations unies, qui avaient pour ambition d'être atteints en 2015 (document A/54/2000, « Nous, les peuples : le rôle des Nations unies au XXI^e siècle », Rapport du Secrétaire général). Le Programme pour le développement post-2015 contient ainsi un « ODD » entièrement dédié aux océans, l'ODD n° 14, qui enjoint aux États de « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ». L'ODD 14 se compose ensuite de dix sous-objectifs « cibles » qui permettent de mettre en lien l'ensemble des problématiques et objectifs contribuant à la gestion durable des ressources : la lutte contre les pollutions marines de tous types, la protection des écosystèmes, la lutte contre l'acidification des océans, l'interdiction des subventions à la pêche, l'approfondissement des connaissances scientifiques, l'éducation, etc. (V. M. VISBECK, KRAEMER, S. UNGER et al., *The Ocean Dimension of the 2030 Agenda : Conservation and Sustainable Use of the Ocean, Seas, and Marine Resources for Sustainable Development*, 28 avr. 2017, G20 Insight). Cette approche intégrée permet ainsi d'élargir le prisme au travers duquel les questions liées à la pêche sont traditionnellement abordées, afin de contribuer à rendre la conservation des ressources biologiques de la mer plus effective. Trois domaines en lien ténu avec la pêche méritent ici de brefs développements : le droit international économique (V. *infra*, n^{os} 115 s.), la protection de l'environnement (V. *infra*, n^{os} 124 s.) et les droits de l'homme (V. *infra*, n^{os} 133 s.).

Art. 1^{er} - Pêche et droit international économique

115. Commerce international des produits de la pêche : le rôle de l'Organisation mondiale du commerce. - La pêche et le commerce international sont intimement liés, les poissons pêchés étant également considérés comme des marchandises par les États, qui peuvent les exporter à l'étranger, dans le cadre établi par le droit de l'Organisation mondiale du commerce (ci-après : « OMC »). La FAO affirme ainsi régulièrement

l'importance du commerce international pour assurer la sécurité alimentaire mondiale, les ressources de poissons mais aussi les capacités de pêche n'étant en effet pas équitablement réparties et le commerce permettant ainsi en théorie d'effectuer une sorte de redistribution et conduisant par ailleurs à un accroissement de la demande mondiale de poissons. Le droit de l'OMC permet de considérer les poissons comme étant une marchandise comme une autre – avec quelques réserves malgré tout, comme c'est le cas pour le secteur de l'agriculture. Néanmoins, les spécificités de cette marchandise et l'impératif de durabilité des pratiques de pêche progressivement imposé aux États ont nécessité le recours à différentes exceptions au principe du libre-échange, exceptions générales prévues au sein de l'article XX du GATT. L'article XX(b) permet en effet d'adopter des mesures limitant le libre commerce international si elles sont « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux », et l'article XX(g) d'adopter de telles mesures lorsqu'elles « se rapportent à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales », la notion de « ressources naturelles » étant entendue de manière assez large comme incluant les ressources biologiques.

116. Difficultés de mise en œuvre de l'exception de l'article XX du GATT relative à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux. - Dans la célèbre affaire *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevette*, qui opposait l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande aux États-Unis en 1997, la mesure contestée par ces États devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC était la prohibition à l'importation de crevettes par les États-Unis en provenance de pays n'ayant pas utilisé de « dispositifs d'exclusion des tortues », afin de s'assurer que ces espèces ne se faisaient pas accessoirement piéger dans les filets de pêche (rapport de l'Organe d'Appel États-Unis — Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, 12 oct. 1998, WT/DS58/AB/R). Or, l'Organe d'appel a bien reconnu la possibilité pour cet État de recourir à l'exception prévue à l'article XX(b) du GATT, dans l'objectif de protéger les tortues. Néanmoins, malgré cette reconnaissance du caractère justifié de la mesure de restriction commerciale, son caractère discriminatoire a été pointé par l'Organe de règlement des différends, en application du chapeau introductif de l'article XX (V. notamment parmi les nombreuses références sur ces questions H. GHÉRARI, *Droit de la mer et droit international économique et social*, p. 1082-1098, in M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN, *Traité international de droit de la mer*, 2017, LGDJ, p. 1088 s. – S. MALJEAN-DUBOIS, *Le spectre de l'isolation clinique : quelle*

articulation entre les règles de l'OMC et les autres instruments et principes internationaux ?, p. 159-169, 2008, Revue européenne de l'environnement, n° 2. – M. PROST, D'abord les moyens, les fins viendront après. Commerce et environnement dans la « jurisprudence » du GATT et de l'OMC, Bruxelles, 2006, Bruylant).

117. Autres outils susceptibles de limiter le commerce non durable des produits de la pêche. - Dans l'affaire relative aux produits dérivés du phoque ayant opposé l'UE au Canada, c'est l'exception prévue au paragraphe a) de l'article XX du GATT, sur la limitation du commerce international justifiée par des préoccupations de « moralité publique », qui a été invoquée, les Européens ayant considéré les pratiques de chasse canadiennes trop cruelles (rapport de l'Organe d'appel Communautés européennes - Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, WT/DS401/AB/T, du 22 mai 2014). Le commerce peut ainsi potentiellement être utilisé comme un moyen permettant de lutter contre la pêche INN, en conditionnant l'importation de produits de la pêche au respect de principes liés à la gestion durable de celle-ci, sous réserve bien sûr de passer le « test » de non-discrimination, principe fondamental du droit de l'OMC. Il convient de mentionner par ailleurs l'application de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires adopté dans le cadre de l'OMC qui permet de restreindre le libre-échange pour des raisons scientifiques relatives à l'éventuelle innocuité des produits alimentaires issus de la pêche (V. notamment l'affaire Australie – Mesures visant les importations de saumons, Rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel adopté par l'ORD le 6 nov. 1998, WT/DS18/AB/R).

118. Encadrement des subventions relatives à la pêche. - La question des subventions accordées au secteur de la pêche est évoquée depuis le début des années 2000 au sein de l'OMC. Lors de la Conférence ministérielle de Doha en 2001, les ministres ont convenu de « clarifier et d'améliorer les règles de l'OMC qui s'appliquent aux subventions à la pêche ». L'octroi de certaines subventions, en effet, contribue au phénomène de surcapacité des flottes étatiques à l'origine de la surpêche. Les subventions sont des incitations économiques délivrées par les États qui peuvent en effet s'avérer perverses lorsque, par exemple, elles couvrent les coûts de capture ou de production de l'industrie de la pêche (technologie, exonérations fiscales, carburant...), incitant cette dernière à surinvestir dans le processus de pêche. Cela entraîne une surcapacité de sa flotte maritime qui favorise la pêche alors que l'activité ne serait pas rentable dans d'autres circonstances (R. SUMAILA, *How to make progress in disciplining overfishing subsidies*, p. 251–258, vol. 70, Issue 2, 1^{er} mars 2013, ICES Journal of Marine Science. – A. LEROY, *op. cit.* [V. *supra*, n° 82], p. 482 s.). L'objectif des

négociations d'un nouvel accord au sein de l'OMC sur ces questions, accord qui ferait potentiellement partie intégrante de l'accord sur les subventions et mesures compensatoires (SMC), est donc de limiter les subventions nationales vers des pêcheries non viables menaçant la santé des stocks de poissons en incitant à la surpêche.

119. Retard dans les négociations. - L'ODD 14.6 prévoyait dans ce contexte que les États devaient, d'ici 2020, « interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et s'abstenir d'en accorder de nouvelles, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ». Néanmoins, ces négociations n'ont pas encore abouti, notamment du fait de la difficile définition de leur champ d'application et de l'absence de cohérence, à l'heure actuelle, entre la pratique des différents États. Une liste des subventions exclues du futur accord (et donc jugées non néfastes à la pêche) discutée en 2017 inclurait pour le moment, entre autres, les subventions aux carburants, les programmes de détaxation ou encore les subventions aux activités de recherche et développement. Le futur instrument a par ailleurs vocation à prévoir un traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les pays les moins avancés, dans la logique du droit de l'OMC, qui soit suffisamment approprié et efficace.

120. Éco-certification des produits de la pêche. - L'émergence d'« écolabels » dès les années 1980, d'initiative publique ou privée, a pour objectif de favoriser la transparence et la traçabilité des espèces consommées, ainsi que d'obtenir des informations sur la manière dont l'espèce a été pêchée, informations déterminantes pour tout consommateur responsable. La FAO est d'ailleurs impliquée dans le développement de ce processus. Elle a par exemple élaboré des Directives pour l'étiquetage écologique du poisson et des produits des pêches de capture marine en 2009 en vue de favoriser les bonnes pratiques en la matière. Le Marine Stewardship Council (MSC), programme international de certification et de labellisation, constitue l'un des écolabels les plus étendus et connus à l'échelle internationale. Ses critères de certification se fondent sur la santé du stock de poissons ciblé, l'impact de cette pêche sur l'environnement et la gestion effective du stock. En 2020, plus de 386 pêcheries dans le monde sont certifiées MSC. Ce label a cependant été critiqué à diverses reprises par des organisations non gouvernementales telles que l'ONG Bloom, du fait de la non-conformité de certaines pêcheries certifiées avec les exigences

annoncées pour l'obtention du label. La Global Sustainable Seafood Initiative (GSSI), par ailleurs, est un partenariat public-privé, dont l'objectif est de réunir toutes les parties prenantes en matière de produits de la mer (les industries, les organisations non gouvernementales, la société civile mais aussi les institutions publiques telles que la FAO) dans le but de favoriser la transparence et l'information en la matière mais aussi l'évaluation des différents labels par le développement d'un outil de « benchmarking » visant à identifier les outils de certification qui correspondent réellement aux critères de l'organisation, en cohérence avec les exigences de la FAO.

121. Compatibilité avec le droit de l'OMC. - Pour être compatibles avec le droit de l'Organisation mondiale du commerce et ne pas « créer un obstacle non nécessaire au commerce international », conformément à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (ci-après : « OTC »), le label, dit « règlement technique », doit permettre d'atteindre un objectif légitime et être « conforme aux normes internationales pertinentes » (art. 2 (2) et (5) de l'Accord OTC). La notion de normes internationales pertinentes a été précisée dans l'affaire *États-Unis – Restriction à l'importation de thon* (Thons II, Rapport du Groupe Spécial du 16 juin 1994, DS29/R, non adopté) – dans le cadre de laquelle le Mexique contestait le label « Dolphin Safe » américain limitant les importations de produits dérivés du thon qui ne pouvaient pas certifier, selon ce label, avoir été pêchés sans porter atteinte de manière incidente à cette espèce. Les organismes susceptibles d'émettre de tels standards juridiques internationaux pertinents doivent répondre à différents critères : il ne doit pas nécessairement s'agir d'une organisation internationale, qui aurait la personnalité juridique ; il doit être actif dans la certification, sans que cela soit forcément son activité principale ; il doit avoir participé à l'élaboration d'une norme au moins, être ouvert aux organisations compétentes d'au moins tous les États parties à l'OMC, et ses activités de normalisation doivent être reconnues par tous les membres. C'est sur la base du critère de l'ouverture que l'Organe d'appel a considéré que le label Dolphin Safe n'était pas pertinent pour l'application de l'Accord OTC, car pour qu'un État puisse être membre du Programme international pour la conservation des dauphins (AIDPC), il devait recevoir une invitation. La mesure ne pouvait alors bénéficier de la présomption selon laquelle le règlement technique ne crée pas d'obstacle non nécessaire au commerce. La compatibilité du label avec les dispositions de l'OMC a finalement été récemment admise dans le cadre d'une procédure de mise en conformité.

122. Économie bleue. - Beaucoup plus largement, le concept d'économie et de croissance « bleues » est actuellement repris par l'ensemble des institutions internationales, régionales et nationales, pour désigner la volonté de favoriser une croissance économique liée aux ressources marines et

respectueuse des océans, prônant une pêche responsable, le développement des énergies marines renouvelables, le nettoyage des océans ou encore la réduction de la pollution des transports maritimes (V. par exemple le document World Bank, United Nations Department of Economic and Social Affairs, *The Potential of the Blue Economy : Increasing Long-term Benefits of the Sustainable Use of Marine Resources for Small Island Developing States and Coastal Least Developed Countries*, 2017, Washington DC World Bank, p. 50). Cette notion vise donc explicitement à favoriser, certes, une gestion des pêches vertueuse du fait de sa durabilité, permettant le renouvellement des stocks, la sécurité alimentaire ou encore la lutte contre la pollution, mais aussi et surtout le développement de l'emploi, de l'économie locale et des revenus du commerce de la pêche.

123. Promotion de la croissance bleue par la FAO. - La FAO, dans ce contexte, a lancé dès 2013 une « Initiative Croissance Bleue », accompagnée d'un processus visant à favoriser dans le même temps la « finance bleue » afin de générer des sources de financement pour tout type de projet lié au développement durable de la pêche. Il s'agit ainsi de renforcer le secteur des pêches des pays en développement, en palliant les difficultés de financement et d'investissement auxquelles ils sont généralement confrontés, afin de leur permettre de participer à cette dynamique de croissance bleue. L'organisation plaide ainsi de manière très ambitieuse, dans le cadre de cette initiative, en faveur de « solutions aptes à réaliser l'équilibre entre croissance économique, développement social, sécurité alimentaire et utilisation durable des ressources bio-aquatiques » (V. le site internet de la FAO : <http://www.fao.org/policy-support/policy-themes/blue-growth/fr/>, mais aussi les différents rapports disponibles sur ce même lien, dont le rapport *Achieving Blue Growth. Building vibrant fisheries and aquaculture communities*, 2018, p. 28 et *FAO's Blue Growth Initiative. Blue finance guidance notes, Blue bonds*, 2020, p. 12).

Art. 2 - Pêche et droit international de l'environnement

124. Interdépendance entre droit international de l'environnement et droit des pêches maritimes. - L'ODD 14 intègre largement la dimension environnementale au travers de ses différentes cibles. Elle est certainement l'une des dimensions les plus évidentes lorsqu'il s'agit d'évoquer l'approche intégrée des pêches. La qualité de l'environnement est en effet déterminante pour permettre une pêche de qualité, mais aussi en quantité, et satisfaire ainsi indirectement les objectifs de rendement maximal durable et de sécurité alimentaire mondiale. Dans un contexte de « sixième extinction de

masse des espèces marines et terrestres » annoncée par les scientifiques (V. *supra*, n° 3), les activités de pêche ne pourront évidemment perdurer que si la survie des ressources biologiques est assurée. L'IPBES assure néanmoins, dans son rapport de 2019, que l'érosion globale annoncée de la biodiversité est susceptible d'être contrée si des mesures suffisantes sont adoptées par les États (Rapport de la Plénière de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques sur les travaux de sa septième session, Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, IPBES/7/10/Add.1. – V. aussi C. DUARTE et al., *Rebuilding Marine Life*, p. 39-51, 2020, n° 580, Nature. – M. McGRATH, *Oceans can be successfully restored by 2050, say scientists*, 1^{er} avr. 2020, BBC News). Bien que les conventions relatives à la pêche et les ORGP intègrent de plus en plus des objectifs de durabilité et de préservation, le droit international de l'environnement et le droit international des pêches maritimes demeurent appréhendés de manière relativement isolée.

125. Aires marines protégées. - L'un des principaux outils à la disposition des États en matière de protection du milieu marin et en lien avec les activités de pêche consiste en la création d'aires marines protégées (ci-après : « AMP »). Dans les zones soumises à la souveraineté ou à la juridiction étatique, l'État côtier est seul compétent pour désigner une AMP. Dans les zones maritimes internationales, la création d'AMP ne peut qu'être le fruit d'une coopération poussée entre États, dans le cadre d'organisations internationales. Une aire protégée peut être définie de manière générale comme « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés » (Application des catégories de gestion aux aires protégées : lignes directrices pour les aires marines, Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), 2008). La souplesse de la définition du concept d'AMP laisse place à différents degrés de protection et à différents moyens de les atteindre. L'UICN a ainsi établi une classification des AMP selon leur intensité de protection, témoignant de la grande diversité de zones pouvant tomber dans cette catégorie. Le premier niveau est celui de la réserve naturelle intégrale et le dernier concerne les zones dans lesquelles est prévue une exploitation durable de certaines ressources, y compris halieutiques.

126. Approche sectorielle. - Les zones dans lesquelles une restriction des activités de pêche est prévue, par exemple par le biais de la désignation

d'EMV (écosystèmes marins vulnérables, *V. supra*, n° 71), font donc partie dans une conception très large de la notion d'AMP ; dans une conception un peu plus restrictive, selon laquelle les AMP impliquent la mise en œuvre de normes de protection multisectorielles, ces mesures de gestion et de conservation adoptées par les ORGP doivent être combinées avec des mesures de conservation adoptées par d'autres organisations internationales, conformément au principe de spécialité auquel les organisations sont soumises. L'Organisation maritime internationale (ci-après : « OMI ») désigne en effet des zones dans lesquelles la navigation est limitée dans un but de protection du milieu marin (il s'agit notamment des « zones maritimes particulièrement vulnérables », ZMPV), de même que les organisations de mers régionales, pendant des ORGP en matière de préservation de l'environnement marin, qui peuvent adopter des mesures relatives à la lutte contre la pollution dans certains espaces. La CPANE coopère ainsi avec la Commission OSPAR, organisation de mer régionale compétente pour la conservation du milieu marin de l'Atlantique nord-est, pour adopter des mesures de conservation spatiale coordonnées et cohérentes entre elles.

127. Approche géographique et quantitative. - Si certaines dispositions de la CNUDM se réfèrent implicitement à la possibilité de mettre en place des « zones particulières et clairement définies », en vue de lutter contre la pollution par les navires dans la ZEE (art. 211 (6)), elles ne prévoient pas explicitement la possibilité de créer de véritables zones de protection écologique. C'est la Convention sur la diversité biologique qui consacre, en 1992, le zonage écologique comme outil de protection privilégié de la biodiversité. La CDB prévoit dans son article 8 une obligation de créer, « dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra », un « système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique », zones définies comme « toute zone géographiquement délimitée qui est désignée, ou réglementée, et gérée en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation » (CDB, art. 2). La décision X/2 adoptée par la dixième Conférence des Parties à la CDB établit un plan stratégique caractérisé par l'adoption des « Objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique ». L'objectif n° 11 prévoit que d'ici 2020 : « 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation effectives par zone ». Cet objectif quantitatif a été repris explicitement par l'AGNU et constitue la cinquième « cible » de l'ODD 14. Néanmoins, certaines études témoignent aujourd'hui de la faible effectivité qualitative des AMP désignées par les États, souvent insuffisamment gérées et contrôlées alors qu'elles s'avèrent

être un outil très efficace, y compris dans une logique de pêche durable, lorsqu'elles sont effectivement mises en œuvre (V. notamment J. CLAUDET, *Six conditions under which MPAs might not appear effective (when they are)*, p. 1172-1174, vol. 75(3), 2018, ICES Journal of Marine Science).

128. Négociations relatives à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité au-delà des limites de la juridiction nationale. - Les négociations actuelles relatives à l'adoption d'un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM relatif à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité dans les zones maritimes situées au-delà des limites de la juridiction nationale (« BBNJ » en anglais) ont notamment pour objectif de faciliter et de généraliser la création d'AMP en haute mer. Néanmoins, il convient de préciser que les activités de pêche ont été écartées du champ d'application du futur accord, du fait du cadre juridique relativement complet qui leur est applicable et de la réticence de certains États en la matière. Il est ainsi prévu que l'adoption d'un nouvel accord en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité ne doit « pas porter préjudice aux instruments et cadres juridiques en vigueur sur la question, ni aux organes mondiaux, régionaux et sectoriels compétents » (Résol. 69/292 de l'AGNU, Élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale, 19 juin 2015, § 3), y compris, donc, aux ORGP ou organisations de mers régionales.

129. Difficile articulation du futur accord avec les normes existantes en matière de pêche. - Or, il apparaît particulièrement difficile d'une part de séparer les questions relatives à la pêche et à la protection de la biodiversité marine, et d'autre part de créer de nouvelles procédures relatives à la reconnaissance ou à la désignation de zones protégées, sans porter atteinte au mandat des diverses organisations existantes. La pêche possède en effet un impact particulièrement important sur la biodiversité marine. La Conférence intergouvernementale accueillant actuellement les négociations relatives à ce futur accord conformément à la résolution 72/249 de l'AGNU discute de ces questions et pourrait aboutir dès l'année 2021 sur l'ouverture de négociations officielles entre les États en vue de l'adoption d'un accord, bien que le consensus ne semble pas atteint à l'heure actuelle (V. sur l'ensemble de ces éléments le site internet dédié aux discussions « BBNJ » au sein de l'ONU : <https://www.un.org/bbnj/> ; et G. WRIGHT, J. ROCHETTE, L. BLOM, D. CURRIE, C. DURUSSEL, K. GJERDE et S. UNGER, *High seas fisheries : what role for a new international instrument ?*, 2016, IDDRI, Study n° 03/16). Les ORGP joueront probablement un rôle important dans la mise en œuvre de cet accord qui prévoit également de renforcer

l'obligation de réaliser des études d'impact environnemental pour la conduite de toute activité en haute mer et dans la zone.

130. Pollutions plastiques et effets sur les ressources halieutiques. -

Si la pêche, pour être durable, nécessite un milieu marin de qualité et se trouve fortement affectée par sa dégradation, elle contribue également à la détérioration de ce dernier. Les États discutent également à l'heure actuelle du problème planétaire de la pollution des océans par les déchets de matières plastiques au sein de l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement (V. notamment le rapport de synthèse des documents de travail présentés au Groupe d'experts spécial à composition non limitée sur les déchets et les micro-plastiques dans le milieu marin à sa première réunion, tenue à Nairobi du 29 au 31 mai 2018, Note du secrétariat, document UNEP/AHEG/2018/2/2 et la Résol. 4/6 adoptée par l'ANUE lors de sa quatrième réunion, le 15 mars 2019, intitulée « Déchets plastiques et micro-plastiques dans le milieu marin », doc. UNEP/EA.4/Res.6). Ces déchets proviennent de sources très diverses : il s'agit, entre autres, de filets utilisés pour la pêche ou d'activités d'agriculture, de bouteilles et emballages jetables, y compris de sacs et contenants pour nourriture, d'objets du quotidien, de mégots de cigarettes, de microbilles provenant de produits cosmétiques exfoliants ou encore de textiles synthétiques ainsi que de fragments de tous ces éléments qui résultent de la décomposition de ces déchets sous l'effet du soleil et de l'eau de mer. Ils constituent aujourd'hui une véritable menace, à l'échelle mondiale, pour les écosystèmes marins et l'ensemble des espèces vivantes. La sécurité alimentaire pourrait se voir largement affectée par ce phénomène, que ce soit par le biais des « macro-déchets » qui étranglent et piègent les espèces marines, mais aussi par l'intermédiaire des microparticules de plastique se retrouvant désormais dans la plupart des espèces consommées (V. notamment A. LUSHER, P. HOLLMAN et J. MENDOZA-HILL, *Microplastics in Fisheries and Aquaculture. Status of Knowledge on their Occurrence and Implications for Aquatic Organisms and Food Safety*, 2017, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper ; ou encore le document COFI/2018/Inf.31, Les microplastiques dans la pêche et l'aquaculture : résumé d'une étude de la FAO, juill. 2018).

131. Lutte contre les pollutions plastiques dues aux activités de pêche. -

Si la plupart (80 %) de ces déchets proviennent de la terre et sont transférés en mer par l'effet de mauvais traitements des déchets sur terre, de déversements fortuits ou non dans les rivières et les fleuves, etc., une partie demeure rejetée en mer et se trouve liée aux activités de pêche. Les organisations internationales compétentes, dont la FAO mais aussi et surtout l'OMI se sont ainsi saisies assez tôt de ces questions en vue de limiter la contribution des activités de navigation et de pêche à cette pollution.

L'annexe V de la Convention sur la prévention de la pollution par les navires (MARPOL, adoptée le 2 nov. 1973) ajoutée en 1987 porte sur la prévention de la pollution par le biais des ordures des navires. Elle interdit le rejet à la mer de « toutes les matières plastiques, y compris mais sans s'y limiter les cordages et les filets de pêche synthétiques, les sacs à ordures en matière plastique et les cendres de matières plastiques incinérées » (règle n° 3). Un registre des ordures doit être tenu, et un contrôle des normes d'exploitation du navire par l'État du port est prévu. En outre, un guide relatif à son interprétation a été publié en 2012, encourageant notamment à remplacer le plastique par des emballages recyclables et réutilisables et renforçant l'attention portée au matériel de pêche (Guidelines for the Implementation of MARPOL Annex V, Resolution MEPC.219(63), 2 mars 2012). De même, la Convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets inclut directement les déchets plastiques dans la liste des déchets dont l'immersion est interdite d'après l'article IV : annexe I, § 4 : « Les plastiques non destructibles et autres matières synthétiques non destructibles, par exemple les filets et les cordages, susceptibles de flotter ou de rester en suspension dans la mer de telle façon qu'ils constituent une gêne matérielle à la pêche, la navigation ou aux autres utilisations légitimes de la mer ». Afin de renforcer l'efficacité de ces instruments, l'OMI a par ailleurs récemment adopté un « Plan d'action visant à traiter le problème des déchets plastiques rejetés dans le milieu marin par les navires », envisageant de rendre obligatoire le marquage des engins de pêche ou encore d'améliorer la gestion des déchets par les installations de réception portuaires.

132. Changement climatique. - La question climatique fait également partie des problématiques environnementales influant fortement la pratique des pêches. Le rapport approuvé le 24 septembre par les 195 États membres du GIEC et portant sur l'océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique met en évidence, notamment, la fonte des glaciers et celle calottes glaciaires des régions polaires et montagneuses et leurs conséquences, dont l'accélération de l'élévation du niveau de la mer et le réchauffement des océans. La fréquence des valeurs extrêmes du niveau de la mer (dans le cadre des marées, tsunamis, etc.) devrait aussi augmenter, de même que celle des vagues de chaleur et du niveau d'absorption supplémentaire de la chaleur de l'air. Ces éléments devraient engendrer des modifications dans la répartition des populations de poissons, diminuant le potentiel de capture global dans certaines régions, notamment tropicales, alors que celui-ci augmentera dans d'autres, comme en Arctique. Par ailleurs, la fonte de la glace arctique entraîne la fonte du pergélisol. Or, ce dernier renferme du carbone organique, ce qui entraînera une hausse de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère ou encore du

méthane ou d'autres substances toxiques. Enfin, l'on peut ajouter les conséquences de l'acidification des océans sur les ressources biologiques marines et en particulier sur les organismes composés de calcaire, comme les crustacés ou les coraux : ces derniers se trouvent très fortement affectés par cette transformation du PH des océans et d'autant plus menacés. Le GIEC se montre toutefois optimiste en précisant qu'il est possible d'agir pour limiter ces effets en protégeant urgemment les écosystèmes, en gérant plus durablement les ressources ou encore en limitant l'accélération des changements climatiques (V. le Summary for Policy Makers, ainsi que le rapport dans son ensemble, chapitre par chapitre, téléchargeables sur le site du GIEC : <https://www.ipcc.ch/srocc/>). Les activités de pêche n'auront donc d'autre choix que de s'adapter aux évolutions constatées et de faire en sorte de limiter leurs impacts sur le réchauffement. Certaines ORGP commencent déjà à intégrer ces questions dans leur travail (V. *supra*, n° 86), et la question est également à l'ordre du jour de la FAO.

Art. 3 - Pêche et droits de l'homme

133. Prise en compte progressive du droit international des droits de l'homme en droit de la mer. - En mer, la protection des droits fondamentaux est particulièrement compliquée à assurer et à surveiller. Le Tribunal international du droit de la mer a rappelé, certes, que « Les considérations d'humanité doivent s'appliquer dans le droit de la mer, comme dans les autres domaines du droit international » (TIDM, Navire « Saiga » (n° 2), (Saint Vincent et les Grenadines c/ Guinée), arrêt du 1^{er} juill. 1999, Recueil 1999, p. 10, § 155-156 : « tout doit être mis en œuvre pour veiller à ne pas mettre de vie en danger ». – V. aussi TIDM, Affaire de l'« Enrica Lexie » (Italie c/ Inde), Ord. du 24 août 2015, § 133-135). La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a elle aussi participé à « l'humanisation » du droit de la mer en affirmant que : « la spécificité du contexte maritime ne saurait aboutir à la consécration d'un espace de non-droit au sein duquel les individus ne relèveraient d'aucun régime juridique susceptible de leur accorder la jouissant des droits [fondamentaux] » (CEDH, gr. ch., arrêt du 23 févr. 2012, Hirsi Jamaa c/ Italie, req. n° 27765/09 , § 178). Les États du pavillon possèdent ainsi une obligation positive de protéger les individus contre la violation de leurs droits fondamentaux à bord des navires alors même que ceux-ci se trouveraient loin de leur zone de juridiction (H. GHÉRARI, *op. cit.* [V. *supra*, n° 116], p. 1095 s. – Et S. GROSBON, Droit de la mer et protection internationale de

l'individu, p. 1099-1118, in M. FORTEAU et J.-M. THOUVENIN, *Traité international de droit de la mer*, 2017, LGDJ, p. 1106 s.).

134. Atteintes graves et répétées aux droits fondamentaux des pêcheurs, en particulier au sein des navires pratiquant la pêche INN.

- De nombreux rapports d'organisations internationales et d'ONG dénoncent les conditions de vie et de travail des pêcheurs (V. par exemple OIT, *Caught at sea : forced labour and trafficking in fisheries*, Special Action Programme to combat Forced Labour, Genève, 2013. – GREENPEACE, *Slavery and Labour abuse in the fishing sector : Greenpeace guidance for the seafood industry and government*, 2014. – INTERPOL, *Étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest*, 2014. – UNODC, *Transnational organized crime in the fishing industry*, 2011. – V. aussi le site internet <https://www.humanrightsatsea.org/publications/>). Ces rapports décrivent des liens avérés entre les navires pratiquant la pêche illicite et ceux qui exploitent leur équipage (V. A. LEROY, *op. cit.* [V. *supra* n° 82], p. 59). Les pêcheurs dont les navires exercent leurs activités dans la ZEE ou en haute mer sont particulièrement vulnérables, du fait de la durée prolongée sur laquelle ces activités sont menées, permettant une minimisation des coûts, mais aussi de leur incapacité, le plus souvent, à dénoncer des mauvais traitements, voire à s'échapper. Ce sont d'ailleurs souvent des migrants, très peu rémunérés. Ian Urbina, journaliste d'investigation du *New York Times*, dénonce ainsi dans son ouvrage les activités de la flotte de pêche massive thaïlandaise opérant en mer de Chine méridionale, opérant grâce à des dizaines de milliers de migrants cambodgiens ou du Myanmar (I. URBINA, *The Outlaw Ocean. Journeys across the last untamed frontier*, 2019, Alfred A. Knopf, p. 227 s.). Le secteur de la pêche INN connaît de très nombreux cas de traite des êtres humains. Malgré ces dénonciations, le problème de la violation des droits fondamentaux de nombreux pêcheurs persiste (K. HESSLER, B. JENKINS et K. LEVENDA, *Cruelty to Human and Nonhuman Animals in the Wild-Caught Fishing Industry*, vol. 18, 2017, Sustainable Development and Law Policy, n° 1, p. 34. – R. SURTEES, *Trapped at Sea. Using the legal and regulatory Framework to Prevent and Combat the trafficking of seafarers and fishers*, vol. 1, 2013, Groningen Journal of International Law, n° 2 : Human Trafficking, p. 99). La protection des droits fondamentaux des pêcheurs est d'autant plus complexe que leur nationalité peut différer de celle du pavillon du navire ou de celle de l'armateur. Ainsi, il n'est pas évident de savoir quels droits et quelles obligations doivent s'appliquer aux individus : ceux de l'État de leur nationalité, ceux de l'État du pavillon ou bien, si le navire se trouve dans une zone sous juridiction nationale, ceux de l'État côtier ?

135. Développement d'une réglementation internationale. -

L'Organisation internationale du travail (OIT) a adopté plusieurs instruments internationaux pour améliorer les conditions de vie et de travail des personnes en mer (V. *Organisation internationale du travail [Internat.]*). La Convention sur le travail maritime a été adoptée en 2006. Elle s'applique aux gens de mer et marins, c'est-à-dire aux « personnes employées ou engagées ou travaillant à quelque titre que ce soit à bord d'un navire auquel la présente convention s'applique » (art. II (f)). Néanmoins, les navires affectés à la pêche sont expressément et étonnamment exclus du champ d'application de la Convention, « sauf disposition contraire expresse » (art. II, § 4). C'est pourquoi, le 14 juin 2007, l'OIT a adopté un autre texte, la Convention n° 188 concernant le travail dans le secteur de la pêche. Elle s'applique cette fois-ci « à tous les pêcheurs et à tous les navires de pêche engagés dans des opérations de pêche commerciale » (art. 2 (1)). La partie IV prévoit des mesures sur les conditions de service ou de travail : âge et salaire minimums, etc. Les parties V et VI sont consacrées respectivement au logement et à l'alimentation ainsi qu'aux soins médicaux, à la protection de la santé et la sécurité sociale. La Convention n'a été ratifiée que par 18 États, alors que celle de 2006 en compte 72, mais elle est tout de même entrée en vigueur le 16 novembre 2017, dix ans après son adoption. La directive 2017/159 du Conseil du 19 décembre 2016 prévoit la mise en œuvre de la Convention de l'OIT dans l'UE. Par ailleurs, l'Union a fait entrer le travail des pêcheurs dans sa directive 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

Index alphabétique

- **Abondance 1**
- **Accord bilatéral 58 s.**
- **Acte non contraignant 67 s., 88**
- **Approche écosystémique 60 s.**
- **Arbitrage 39**
- **Biodiversité 3, 44, 128**
- **Changement climatique 3, 132**
- **Code de conduite**

V. Acte non contraignant

■ **Compétence 14, 17 s.**

■ **Contrôle 89, 107**

V. Organisation régionale

■ **Coopération 27, 31, 52, 55**

○
conservation 35 s.

V. Organisation régionale, FAO

■ **Développement durable 113 s.**

V. Pêche

■ **Droit européen**

V. Organisation régionale

■ **Droit international**

○
convention de Genève 12 s., 20

○
convention de Montego Bay 19 s., 37 s., 46 s.

○
droit conventionnel global 11

○
droit coutumier 17

○
droit international économique 115 s.

○
droit international de l'environnement 124 s.

■ **Droit mou**

V. Acte non contraignant

■ **Droits de l'homme 133 s.**

■ **Écosystème 60 s.**

■ **Espèce spécifique 59 s.**

■ **État côtier 16, 21, 25, 47**

■ **État du port 57, 72**

■ **FAO 62 s.**

■ **Haute mer 5, 12, 16, 20, 29, 34, 40, 45, 50, 74**

■ **Immatriculation 40 s., 91**

■ **Juridiction 17 s.**

■ **Liberté de pêche 5, 8, 29 s., 83**

■ **Lien substantiel 40 s.**

■ **Ligne directrice**

V. Acte non contraignant

■ **Mer territoriale 6, 21 s.**

■ **Navire 40 s.**

V. Immatriculation, Pavillon

■ **Non-discrimination 36, 54**

■ **Océan 19**

■ **Organisation régionale 63 s., 73 s.**

○

Union européenne 98 s.

■ **Pavillon 40 s., 56**

○

responsabilité de l'État 42, 92

■ **Pêche**

○

intensive 16

○

méthode 6

○

pêche illicite 69 s.

○

responsable 67 s.

○

zone 18, 26 s., 104

■ **Plateau continental 14 s., 28**

■ **Poisson**

- poisson chevauchant 47 s.
- poisson grand migrateur 47 s.

■ **Police 5**

■ **Pollution 130 s.**

■ **Précaution 49, 86**

■ **Proclamation unilatérale 17**

■ **Règlement des différends 37 s.**

■ **Rendement 13**

■ **Ressources**

- communs 7
- conservation 2 s., 9, 12 s., 33, 44, 48 s., 67 s., 75, 106, 125
- exploitation 25, 31
- extinction 3 s.
- utilisation raisonnable 35, 106

V. Pêche

■ **Sécurité alimentaire 4**

■ **Sous-sol 14, 23**

■ **Zone économique exclusive 25 s., 28, 45, 50**

■ **Zone de pêche 18, 26 s., 104**
