

Conférence sur la
Gouvernance des pêches en haute mer
et l'Accord des Nations Unies sur les
pêches
Passons à l'action
St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador)
du 1^{er} au 5 mai 2005



Conference on the
Governance of High Seas Fisheries
and the UN Fish Agreement
Moving from Words to Action
St. John's, Newfoundland and
Labrador
May 1 to 5, 2005

NOUVELLES ZONE; NOUVELLES LACUNES – COMMENT Y REMÉDIER

Erik Jaap Molenaar*
Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS),
Université d'Utrecht

Le 18 avril 2005 : Ne pas citer

* L'auteur remercie sincèrement D. Prevost, A.G. Oude Elferink et M.G. Richardson de leurs commentaires et tous les autres qui lui ont fourni de précieux renseignements. L'auteur demeure entièrement responsable du présent article. Courriel : E.Molenaar@law.uu.nl

Table des matières

1. Introduction	1
2. Résolution 59/25 de l'UNGA	2
3. Etablissement des nouvelles ORGP	Error! Bookmark not defined.
3.1. Introduction	6
3.2. Le Sud de l'océan Indien	7
3.3. Le Pacifique Sud	8
4. Nouveaux arrangements	9
5. Amélioration du fonctionnement des organisations régionales de gestion des pêches	10
5.1. Introduction	10
5.2. Les ORGP avant 1995	10
5.3. Les organismes consultatifs de la FAO	12
5.4. Évaluations du rendement	14
6. Contributions des États côtiers	15
6.1. Introduction	15
6.2. ZEE	16
6.3. Le plateau continental	16
Interférences justifiables	
Commission des limites du plateau continental	21
7. Réforme du régime juridique international régissant la pêche en haute mer	21
8. Conclusion	23

1. Introduction

Les causes de la crise qui sévit actuellement dans la pêche de capture marine sont liées à de nombreux facteurs. Un grand nombre a été examiné au cours de la présente Conférence, par exemple, les approches de gestion trop étroites, les cadres d'application trop mous, les procédures à faible dénominateur commun et la surexploitation des stocks. Tous ces problèmes sont tout à tour causés par l'incapacité ou l'absence de volonté des États ou des organismes coopératifs interétatiques au sein des diverses organisations intergouvernementales (OI) aux niveaux mondial, régional ou bilatéral, souvent au nom de l'égalité souveraine des États et de la nature consensuelle de la loi internationale. Le fond du problème vient finalement de la faiblesse du régime mondial actuel en matière de gouvernance de la pêche de capture marine.

Le thème de la Conférence et le titre du présent article : « Nouvelles zones, nouvelles lacunes – Comment y remédier » fait appel à la mise en place d'une structure réglementaire internationale de gestion et de conservation des pêches en haute mer. L'utilisation parallèle des termes « zones » et « lacunes » évoque à la fois la dimension géographique et la dimension de fond de la question. Sur le plan géographique, l'accent sera essentiellement mis sur la pêche en haute mer, bien que l'Accord des Nations Unies sur les pêches¹ concerne implicitement aussi bien les zones maritimes des États côtiers. Sur le plan du fond, nous mettrons surtout l'accent sur la nécessité de modifier le cadre juridique international des pêches en haute mer. Cet aspect de la question a une moins large portée que les appels à la réforme du cadre juridique international pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine dans les zones qui ne relèvent pas des compétences nationales.²

¹ Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. New York, le 4 août 1995. En vigueur le 11 décembre 2001, 34, *International Legal Materials*, 1542 (1995); www.un.org/Depts/los.

² Voir la résolution A/59/24 du 4 février 2005, par. 73 de l'UNGA, par lequel un groupe d'experts informel

Quant aux pêches en haute mer, le débat des dernières années sur la réforme de la réglementation a surtout été axé sur la pêche en haute mer, les pratiques de pêche destructives (surtout le chalutage des fonds marins) et les stocks de poisson homogènes en haute mer.³ Bien que ces questions soient en principe bien différentes, certaines pêches en haute mer visent des stocks homogènes vulnérables et ont des effets destructeurs sur l'ensemble de l'écosystème marin en raison des pratiques telles que le chalutage des fonds marins.

Dans cet article, nous allons d'abord analyser la Résolution 59/25 (2004)⁴ – la dernière résolution sur le « poisson » à la Section 2. Nous aborderons ensuite la question entourant l'établissement de nouvelles organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) à la section 3 et la mise en œuvre de nouveaux arrangements à la section 4. Nous aborderons à la section 5 la question de l'amélioration du fonctionnement des organisations régionales de pêche et la section 6 sera consacrée aux contributions des États côtiers. Enfin, nous feront quelques remarques en guise de conclusion à la section 8.

2. Résolution 59/25 de l'UNGA

La Résolution 59/25 de l'UNGA constitue la dernière d'une série de démarches prises par la communauté internationale pour affronter la menace que constitue pour la biodiversité marine la pêche de capture marine, plus particulièrement celle exercée en eau profonde. Cette Résolution se fonde sur, et réclame avec plus de conviction, les engagements pris lors de la cinquième réunion (2004) des Nations Unies sur le processus consultatif informel (PCI) non limité sur les Océans et le droit de la mer,⁵ et lors de la septième réunion (2004) de la Conférence des parties (COP7)⁶ à la Convention sur la biodiversité,⁷ deux résolutions adoptées par l'UNGA en 2003⁸ et la quatrième réunion (2003) du PCI sur les Océans et le droit de la mer.⁹

Les paragraphes 57, et 66 à 71 de la Résolution 59/25 de l'UNGA, particulièrement pertinents à la présente discussion, sont entièrement reproduits ici :

57. *Encourage* les organisations et arrangements régionaux ou sous-régionaux de gestion des pêches, ainsi que les États et les entités visés dans la Convention [des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS)] et à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article premier de l'Accord de l'Accord des Nations Unies sur la pêche qui sont membres de ces organisations ou arrangements ou qui participent à leurs travaux, à envisager l'adoption, s'il y a lieu et dans le respect du droit international, de mesures de conservation et de gestion des stocks de poissons qui relèvent de la compétence de ces organisations et/ou arrangements, mais qui ne sont pas encore gérés par eux, s'agissant en particulier des stocks d'espèces dont le développement est vulnérable, qui sont en régression selon les données scientifiques et/ou qui font l'objet d'un plan d'action international de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO);

et à composition non limitée a été établi pour l'étude de ces questions. Voir également M.W. Lodge, « Improving International Governance in the Deep Sea », 19 *International Journal of Marine and Coastal Law* 299-316 (2004), p. 314, qui réclame une réorientation beaucoup plus large où les pêches en haute mer ne seraient qu'un aspect de l'ensemble des questions à débattre.

³ Pour un examen plus détaillé de la question, voir E.J. Molenaar, « Unregulated Deep-Sea Fisheries: A Need for a Multi-Level Approach », 19 *International Journal of Marine and Coastal Law*, 223-246 (2004).

⁴ Adoptée le 17 novembre 2004 (doc. A/RES/59/25, 17 janvier 2005).

⁵ Doc. des NU, A/59/122, du 1^{er} juillet 2004. Voir *inter alia* par. 4-6, 56-62, 67-68 et 74-89.

⁶ Voir *inter alia* par 30 et 57-62 de la Décision VII/5 « Diversité biologique marine et côtière » (Doc. UNEP/CBD/COP/7/21 du 13 avril 2004, p.134ff).

⁷ Convention sur la biodiversité, Nairobi, le 22 mai 1992. En vigueur le 29 décembre 1993, 31 *International Legal Materials* 822 (1992); www.biodiv.org.

⁸ Voir par. 51-52, 57 et 68 de la résolution 58/240 de l'UNGA (Doc. A/RES/58/240, du 5 mars 2004) et par. 46 de la résolution 58/14 de l'UNGA (Doc. A/RES/58/14, du 21 janvier 2004).

⁹ Doc A/58/95 des NU, 26 juin 2003. Voir *inter alia* par. 1, 13, 20, 21(d) et 22, p. 1, 6 et 8 et par 80-81, 87-89, 94 et 98-100.

[...]

66. *Demande* aux États, agissant directement ou par l'intermédiaire d'organisations ou arrangements régionaux de gestion des pêches compétents pour ce faire, d'intervenir d'urgence et d'envisager, au cas par cas et selon des critères scientifiques, y compris en appliquant le principe de précaution, d'interdire à titre provisoire les pratiques de pêche destructives, y compris le chalutage de fond quand il a des effets nocifs sur les écosystèmes marins vulnérables, y compris les monts sous-marins, les cheminées hydrothermales et les coraux en eau froide, situés au-delà des limites de la juridiction nationale et ce, jusqu'à ce que des mesures de conservation et de gestion appropriées aient été adoptées conformément au droit international;

67. *Demande* aux organismes ou arrangements régionaux de gestion des pêches habilités à réglementer la pêche dans les fonds marins d'adopter d'urgence, dans les zones de leur compétence, des mesures de conservation et de gestion appropriées et conformes au droit international pour faire face à l'impact des pratiques de pêche destructives, y compris du chalutage de fond quand il a des effets nocifs sur les écosystèmes marins vulnérables, et de faire respecter ces mesures ;

68. *Demande* aux membres des organisations et arrangements régionaux de gestion des pêches qui ne sont habilités à réglementer ni la pêche dans les fonds marins ni l'impact de la pêche sur les écosystèmes marins vulnérables, d'élargir, s'il y a lieu, le champ de compétence de leurs organisations ou arrangements à cet égard;

69. *Demande* aux États de coopérer d'urgence en vue de créer, selon que de besoin et s'il y a lieu, des organisations ou des arrangements régionaux de gestion des pêches ayant compétence pour réglementer la pêche dans les fonds marins ainsi que l'impact de la pêche sur les écosystèmes marins vulnérables dans les régions où ces organisations ou arrangements n'existent pas;

70. *Prie* le Secrétaire général d'inclure dans son prochain rapport sur les pêches, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture,¹⁰ une section sur les mesures prises par les États et les organisations et arrangements régionaux de gestion des pêches pour donner effet aux dispositions des paragraphes 66 à 69 ci-dessus, en vue de faciliter la discussion sur les questions visées dans ces paragraphes;

71. *Convient* de faire le point, dans un délai de deux ans, sur les mesures prises en réponse aux demandes formulées aux paragraphes 66 à 69 ci-dessus, en vue de recommander, si besoin est, de nouvelles mesures au bénéfice des zones qui seraient couvertes par des arrangements inadéquats;

Le paragraphe 57 doit être lu différemment des paragraphes 66 à 71, ne serait-ce que parce qu'il apparaît à différentes en-têtes. Ce paragraphe a trait à la viabilité des activités de pêche en tenant compte de la vulnérabilité des espèces touchées par la surexploitation, tandis que les paragraphes 66 à 71 ont trait aux craintes des effets secondaires qu'auront les « pratiques de pêche destructives » sur la biodiversité marine. Les paragraphes 66 à 71 indiquent toutes les concessions que les États de la communauté internationale sont prêts à faire aller en réponse aux demandes de certains États et organismes non gouvernementaux (ONG) pour un moratoire sur le chalutage de fond en haute mer.

Dans le paragraphe 66, on demande en essence aux États, organisations et arrangements régionaux de gestion des pêches¹¹ d'envisager l'interdiction provisoire des pratiques de pêche destructives. L'expression « pratiques de pêche destructives », qui n'a pas été définie, élargit le sens donné au chalutage de fond. Il est question, à la section 7, de la portée géographique

¹⁰ Ci-après : FAO.

¹¹ Voir l'Art.1(d) de l'Accord sur les stocks de poissons reproduit intégralement à la section 4.

du paragraphe 66 dans le contexte des interventions des États côtiers. Un seul exemple de pratiques de pêche destructives y est mentionné, soit le chalutage de fond qui a des effets négatifs sur les écosystèmes marins vulnérables. Comme les types d'écosystèmes sont mentionnés à titre d'exemples, cette liste n'est pas exhaustive. L'interdiction provisoire des pratiques de pêche destructives devrait être envisagée dans le cadre suivant : elle devrait (1) être évaluée au cas par cas; (2) se fonder sur la science; (3) tenir compte du principe de précaution.¹² Les deux premières conditions visent à éviter toute réglementation discriminatoire (p. ex., l'interdiction générale) d'une pratique de pêche précise, tandis que la troisième favorise l'application du principe de précaution.

La phrase « jusqu'à ce que des mesures de conservation et de gestion appropriées aient été adoptées, conformément au droit international », semble à première vue inusité. Il ne fait aucun doute que la nécessité de la « compétence » et l'application des trois conditions énoncées assurent le bien-fondé de l'interdiction provisoire et sa conformité avec le droit international. Si l'intention première de l'énoncé est simplement d'insister sur la nature provisoire de l'interdiction, l'ensemble du paragraphe peut être examiné sous un angle différent. Il est permis de penser qu'il justifie (1) un plus grand pouvoir discrétionnaire dans l'application du principe de précaution et (2) des pouvoirs d'interprétation élargis ou implicites des États et des ORGP¹³ qui sont favorables à l'interdiction provisoire.

Aux paragraphes 67 à 69, il est question de la réglementation des pêches de fond par opposition aux autres types de pêches, par les organisations ou autres arrangements régionaux de gestion des pêches. Cette réglementation a pour effet de réduire les pratiques de pêche destructives, mais la portée élargie du paragraphe 66 s'applique toujours aux organisations ou arrangements régionaux de gestion des pêches. Au paragraphe 67, on demande aux organismes ou arrangements régionaux de gestion des pêches « habilités à réglementer la pêche dans les fonds marins » d'adopter d'urgence des mesures visant à mettre un terme aux pratiques de pêche destructives. Au paragraphe 68, on demande à ceux « qui ne sont habilités à réglementer ni la pêche dans les fonds marins *ni l'impact de la pêche sur les écosystèmes marins vulnérables* [on insiste sur ce point] d'élargir, s'il y a lieu, le champ de compétence de leurs organisations ou arrangements à cet égard ».

Conformément aux deux paliers de compétence énoncés au paragraphe 68, une ORGP peut réglementer la pêche de fond pour assurer la viabilité de certaines espèces, mais non pas pour assurer la viabilité de l'écosystème. Quant aux ORGP dont les secteurs réglementés comprennent les zones en haute mer, seules la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR)¹⁴ et la Commission des pêches de l'Atlantique du Sud-Est (SEAFC)¹⁵ auraient des compétences aux deux niveaux. Une fois que l'Accord des pêches du secteur sud de l'océan Indien (SIOFA)¹⁶ aura été mis en vigueur, il accordera des compétences à ses parties aux réunions annuelles sur les deux plans (voir également la sous-section 4.2). Une interprétation stricte de l'accord de la Commission

¹² D'aucuns sont d'avis que l'approche de précaution relève du domaine de la politique et de la réglementation plutôt que du domaine scientifique.

¹³ Voir à cet égard la section 6.3 sur la compétence des États côtiers à l'extérieur des plateaux continentaux. No 6.3.

¹⁴ Disposition adoptée lors de la Convention de la CCAMLR (Convention sur la conservation des ressources marines vivantes de l'Antarctique, Canberra, le 20 mai 1980. En vigueur le 7 avril 1982, 19 *International Legal Materials* 837 (1980); www.ccamlr.org. Voir Articles I et II.

¹⁵ Établie aux termes de la Convention de la SEAFC (Convention sur la conservation et la gestion des ressources halieutiques dans l'océan Atlantique du Sud-Est, Windhoek, le 20 avril 2001. En vigueur le 13 avril 2003, 41 *International Legal Materials* 257 (2002); www.fao.org/Legal/treaties. Voir plus particulièrement les Articles 1(n), 2 et 3(e).

¹⁶ On trouvera la dernière version du SIOFA à l'Annexe G du « Rapport de la quatrième consultation intergouvernementale sur l'établissement d'une commission des pêches pour le sud-ouest de l'océan Indien », Mahe, Seychelles, du 13 au 16 juillet 2004, *FAO, Rapport sur les pêches*, no. 766 (2005). Voir l'Art. 4(a), (e) et (f).

générale des pêches de la Méditerranée (CGPM,¹⁷ de la Convention de l'OPANO¹⁸ et de la CPANE¹⁹ confirme la compétence au premier palier mentionné plus haut exclusivement.

Remarquons l'expression « s'il y a lieu » au paragraphe 68 sur l'élargissement des compétences. Cette expression peut contenir divers sens, dont celui de considérer l'élargissement des compétences comme inopportun. Elle peut également signifier que les membres des ORGP ou d'autres arrangements ne devraient pas perdre de vue certaines solutions de rechange comme le recours à une structure coopérative d'ORGP ou arrangements en guise de forum de négociation d'arrangements qui souscrivent à l'élargissement des compétences.²⁰ De plus, dans le cas d'interdictions provisoires des pratiques de pêche destructives, on peut encore une fois parler de la demande implicite pour une interprétation élargie ou implicite de la compétence au paragraphe 66. Les deux dernières observations sont également pertinentes quant à l'interprétation des mots « si nécessaire et s'il y a lieu » au paragraphe 69 sur l'établissement de nouveaux ORGP ou arrangements dans les zones où ils ne sont pas représentés.

Il est intéressant dans ce contexte de voir que, malgré la compétence limitée accordée aux termes de la Convention de l'OPANO, la Commission des pêches de l'OPANO a tout de même adopté l'approche de précaution en 2004.²¹ De la même manière, la Commission internationale des pêches de la Baltique (IBSFC) est le maître d'œuvre du secteur des pêches dans le cadre d'action la « Baltique 21 », un programme pour la région de la mer Baltique, malgré la compétence très limitée de l'IBSFC aux termes de la Convention de Gdansk de 1973.²² De plus, le Comité de consultation scientifique désigné dans le cadre de l'entente de la CGPM a établi un sous-comité sur l'environnement marin et les écosystèmes (SCMEE),²³ malgré la compétence limitée aux termes de l'entente de la CGPM. Les avis du SCMEE ont finalement débouché sur la recommandation CGPM/2005/1 sur la gestion de certaines espèces benthiques et en eau profonde. L'assise officielle de cette recommandation réside néanmoins dans l'exploitation des espèces visées et non dans les conséquences des pêches sur l'écosystème. Ces exemples, et plus particulièrement les deux premiers, montrent que l'amendement des traités n'est pas toujours considéré comme nécessaire à l'intégration de changements progressistes dans le droit international sur les pêches.²⁴

Les paragraphes 70 et 71 assurent que le rendement des États, des ORGP et autres arrangements eu égard aux paragraphes 66 à 69 fait l'objet d'une surveillance et ils prévoient un engagement de la part de l'UNGA qui évaluera le rendement et formulera d'autres recommandations d'ici deux ans.

¹⁷ Entente pour l'établissement d'un Conseil général des pêches pour la Méditerranée (Rome, le 24 septembre 1949. En vigueur le 20 février 1952, *Recueil des traités des Nations Unies*, 126, 239. Amendements adoptés par le Conseil de la FAO à l'issue de la 113^e séance tenue en novembre 1997, et appliqués le 29 avril 2004; version amendée disponible à : www.fao.org/Legal/. Voir l'Article III.).

¹⁸ Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, Ottawa, le 24 octobre 1978. En vigueur le 1^{er} janvier 1979, 1135, *Recueil des traités des Nations Unies*, 369; www.nafo.ca. Voir les articles 1(4) et II(1). .

¹⁹ Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Est, Londres, le 18 novembre 1980. En vigueur le 17 mars 1982, 1285, *recueil des traités des Nations Unies*, 129; www.neafc.org. Voir le Préambule et les art. 1(2), 4(1), 5(2) et 7.

²⁰ Voir Molenaar, note **Error! Bookmark not defined.**, p. 242.

²¹ Rapport de la 26^e Assemblée annuelle de la Commission des pêches (2004), p. 8.

²² Convention sur la pêche et la conservation des ressources vivantes dans la mer Baltique et les Belts, Gdansk, le 13 septembre 1973. En vigueur le 28 juillet 1974. www.ibsfc.org. Voir l'Art. X.

²³ Le mandat du SCMEE est énoncé dans la « CGPM – Rapport sur la deuxième session du Comité de consultation scientifique. Rome, Italie, du 7 au 10 juin 1999 ». *FAO, Rapports sur les pêches*, no R602 (1999), à l'Annexe F.

²⁴ Voir également la réglementation implicite de la CCAMLR sur la pêche de la légine à l'extérieur de la zone visée par la Convention de la CCAMLR par le biais de son Système de documentation des captures de *Dissostichus* spp. (CDS) actuellement énoncé dans les mesures de conservation (10-05 (2004)). Voir le point de vue de Molenaar à ce sujet à la note 5, p 237 à 242.

Enfin, les appels à l'action des ORGP ou autres arrangements énoncés aux paragraphes 66 à 71 de la Résolution 59/25 de l'UNGA sont une reconnaissance claire de la part de la communauté internationale que le manque de mesures de conservation et de gestion des pratiques de pêche destructives en général, et au chalutage des fonds marins plus particulièrement, confirme, jusqu'à présent,²⁵ que ces pratiques de pêche constituent des infractions au sens du paragraphe 3.3.2 de la PAI-INDNR,²⁶ vu l'incompatibilité avec « les responsabilités de l'État à l'égard de la conservation des ressources biologiques marines en vertu du droit international ».

3. Établissement de nouvelles ORGP

3.1. Introduction

Il existe actuellement quelque 50 organisations régionales de pêche œuvrant dans le domaine de la commercialisation des ressources biologiques à l'échelle internationale. Une carte du monde dépeignant la portée géographique de l'application des mesures de ces organisations donne à première vue une couverture complète des zones.²⁷ Cette impression est toutefois erronée pour diverses raisons. D'abord, plusieurs parmi ces organisations régionales ne sont pas des ORGP puisqu'elles n'ont pas le mandat exécutoire de faire respecter les mesures de conservation et de gestion des ressources biologiques marines par leurs membres. Parmi les membres de ces organisations régionales de pêche, citons les services de consultation scientifiques comme le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEP), l'Organisation des sciences de la mer pour le Pacifique Nord (PICES), les organismes consultatifs établis aux termes de l'Article VI de la Constitution de la FAO,²⁸ comme le Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE)²⁹ et la Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest (COPACO).³⁰ En outre, de nombreuses ORGP ne sont habilitées à exercer leur autorité que sur une espèce de poissons (et, implicitement, sur certains types de pêche)³¹ ou sur un seul groupe de poissons (p. ex. toutes les espèces de thon) ou sur toutes les espèces de poissons d'une zone géographique donnée³².

L'absence de couverture par les ORGP de certaines zones géographiques est explicitement reconnue dans les paragraphes 53 à 55 de la Résolution 59/25 adoptée par l'UNGA, et ce n'est pas la première fois qu'elle est reconnue. Plusieurs dispositions de l'Accord des Nations Unies sur les pêches abordent le problème.³³

Aux sous-sections qui suivent, une attention particulière sera accordée aux nouvelles initiatives visant l'établissement d'ORGP dans le sud de l'océan Indien et le Pacifique Sud. Le sud-ouest de l'Atlantique est, en raison de ces initiatives, le principal secteur où les ORGP ne sont pas autorisées à intervenir dans les activités de pêche en haute mer.³⁴ La Commission

²⁵ L'applicabilité de l'approche de précaution semblerai provoquer un renversement du fardeau de la preuve à cet égard.

²⁶ Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Adopté par consensus par le Comité de la FAO sur les pêches le 2 mars 2001 et entériné par le Conseil de la FAO le 23 avril 2001; voir le texte s'y rapportant à www.fao.org/fi.

²⁷ Voir la carte et la liste des organisations à www.fao.org/fi/body/rfb/index.htm.

²⁸ Ouvert à la signature et entré en vigueur le 16 octobre 1945; www.fao.org/Legal.

²⁹ Créé aux termes de la Résolution 4/61 du Conseil de la FAO (novembre 1973).

³⁰ Établie par la Résolution 4/61 du Conseil de la FAO, 4/61 (novembre 1973).

³¹ P. ex., la Convention sur la conservation et la gestion du goberge au centre de la mer de Béring, Washington, le 16 juin 1994. En vigueur le 8 décembre 1995, 34 *International Legal Materials* 67 (1995); www.oceanlaw.net/texts/index.htm.

³² Par exemple la Convention de la CCAMLR, note **Error! Bookmark not defined.**

³³ Voir *inter alia* les Art. 8(5) et 9.

³⁴ Cf. Doc. A/58/215 des NU, du 5 août 2003, par. 38, qui mentionne le Pacifique du Sud-Est, l'Atlantique du Sud-Ouest, les Caraïbes, le Pacifique Ouest et le sud de l'océan Indien.

consultative des pêches régionales pour l'Atlantique du Sud-Ouest (CARPAS) remédiait officiellement cette lacune jusqu'en 1997, mais ses membres ne se sont pas réunis depuis 1974 et elle a finalement été abolie aux termes de la Résolution 13/97 de la Conférence de la FAO.³⁵ Au moment de son abolition, la compétence spatiale de la CARPAS chevauchait celle de la CCAMLR et de la COPACO. Les tentatives visant à établir une ORGP dotée de compétences qui se rapprochent de celles de la CCAMLR, la SEAFC et la COPACO devront aborder le contentieux entre l'Argentine et le Royaume Uni au sujet des îles Malouines (Falkland). L'Argentine et le Royaume Uni coopèrent avec la Commission bilatérale des pêches de l'Atlantique Sud (SAFC) dont les membres se réunissent normalement deux fois par année pour le règlement de certains aspects des pêches dans l'Atlantique du Sud-Est.³⁶

3.2. *Sud de l'océan Indien*

En janvier 2004, on a décidé de donner une double orientation aux négociations de la Commission des pêches pour le Sud-Ouest de l'océan Indien.³⁷ Le 25 novembre 2004, le volet portant sur les pêches côtières a donné lieu à l'adoption par le Conseil de la FAO de la Résolution 1/127 et à l'établissement de la réglementation de la Commission des pêches de l'océan Indien du Sud-Ouest (SWIOFC)³⁸ en qualité d'organisme consultatif, aux termes de l'Article VI(I) de la Constitution de la FAO. La compétence géographique de la SWIOFC se limite aux États côtiers des zones maritimes, dans une partie définie du sud-ouest de l'océan Indien.³⁹ La première session de la SWIOFC doit se tenir à Mombassa, au Kenya, les 18 et 19 avril 2005.⁴⁰

Au moment de la rédaction de cet article, le suivi en haute mer semblait tirer à sa fin. La cinquième consultation intergouvernementale, qui aura lieu immédiatement après la première session de la SWIOFC, pourrait se solder par l'adoption de la version définitive d'un Accord des pêches du secteur Sud de l'océan Indien (SIOFA).⁴¹ Plutôt que de nommer une ORGP, les signataires de la SIOFA tiendront des réunions annuelles des parties pour réaliser leurs objectifs et ils adopteront des mesures exécutoires de conservation et de gestion des ressources par consensus.⁴² La portée de la SIOFA, qui s'applique aux zones en haute mer exclusivement, est beaucoup plus étendue que celle de la SWIOFC qui s'étend jusque sur la côte ouest de l'Australie.⁴³

³⁵ Le 18 novembre 1997, « Examen des organes statutaires de la FAO ».

³⁶ La SAFC a été créée à l'issue de la déclaration commune sur la Conservation des pêches par les gouvernements du Royaume Uni et de l'Argentine le 28 novembre 1990, à Londres et à Buenos Aires (commander le document no CM1824 « The Falkland Islands - Recent Declarations and Bilateral Arrangements and Agreements between the UK and Argentina », p. 12-13).

³⁷ « Rapport de la Troisième consultation intergouvernementale sur la création d'une commission des pêches pour le Sud-Ouest de l'océan Indien, Nairobi, Kenya, du 27 au 30 janvier 2004 », FAO, *Rapport sur les pêches*, no 742 (2004).

³⁸ *Rapport du Conseil de la FAO*, Cent vingt-septième session, Rome, du 22 au 27 novembre 2004 (Doc. CL 127/REP), au par. 99. Les règlements de la SWIOFC sont fournis à l'Annexe E.

³⁹ Voir la note 77, au par. 1 de la réglementation de la SWIOFC. On y signale que la mention des deux volets des « zones de compétence » porte à confusion. Voir également le par. 3 qui semble exclure l'adhésion des États côtiers dont les zones maritimes sont en partie à l'intérieur de la zone définie de l'océan Indien du Sud-Ouest (« zone de la Commission »), mais qui ne font pas partie de leurs territoires.

⁴⁰ A. Harris de la FAO nous a aimablement fourni la programmation provisoire (SAFR/DM/SWIOFC/05/1 E).

⁴¹ Voir la note **Error! Bookmark not defined.**. Cf. Programmation provisoire, note **Error! Bookmark not defined.**

⁴² Art. 5, 6 et 8 de la version préliminaire de juillet 2004 de la SIOFA, note **Error! Bookmark not defined.**

⁴³ Art. 3 de la version préliminaire de juillet 2004 de la SIOFA, note **Error! Bookmark not defined.**

3.3. Le Pacifique Sud

En mars 2005, le ministre des Pêches, de la Foresterie et de la Conservation de l'Australie et le ministre des Pêches de la Nouvelle-Zélande ont annoncé leur intention de lancer un processus de négociation en vue de l'établissement d'une ORGP qui aurait compétence sur les espèces de poissons autres que le thon (et, vraisemblablement, sur les espèces non apparentées au thon) dans le Pacifique Sud.⁴⁴ Un représentant de la Nouvelle-Zélande a indiqué que la zone réglementée fait partie du sud de l'océan, depuis l'ouest de l'Australie, presque tout le long du Pacifique, jusqu'en Amérique du Sud.⁴⁵ Ainsi, il est probable que la zone de réglementation de cette nouvelle ORGP, provisoirement désigné ici par la Commission des pêches du Pacifique Sud (CPPS), couvrira les zones des hautes mers adjacentes à celles visées par la SIOFA dans l'est, et par la Convention de la CCAMLR⁴⁶ au sud. Les limites au nord et à l'est sont moins évidentes. La zone réglementaire prévue pour la CPPS recoupera une partie des zones réglementaires visées par la Convention de la WCPFC⁴⁷ et de la Convention de la Commission interaméricaine du thon tropical (CITT),⁴⁸ mais la primauté sera accordée à ces dernières pour ce qui est du thon et probablement des espèces apparentées au thon.

Il est également probable que la CPPS entraînera la dissolution de l'arrangement bilatéral de 2000 entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande en ce qui a trait à la ride du sud de la mer de Tasman,⁴⁹ compte tenu du recoupement de ce secteur géographique et des ressources halieutiques. La poursuite d'une approche multilatérale par l'entremise de la CPPS semble également indiquer que l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'envisagent plus une solution bilatérale de conservation et de gestion des pêches en général dans la mer de Tasman.⁵⁰

La détermination de la frontière à l'est de la CPPS sera probablement en bonne partie liée aux points de vue des États côtiers de l'Amérique du Sud longeant le Pacifique. Liée à la frontière du nord, la zone de réglementation de la CPPS ne peut que longer la Zone économique exclusive (ZEE) du Chili et non les 200 milles marins (NM) des eaux territoriales du Pérou et de l'Équateur. Cependant, comme ces trois États sont encore liés par l'Accord des Galápagos,⁵¹ ils peuvent par principe s'opposer au dédoublement sur le plan

⁴⁴ Voir le communiqué de presse no DAFF05/034MJ du 12 mars 2005 (disponible à www.mffc.gov.au).

⁴⁵ Déclaration de S. Crothers, chef de la direction déléguée du ministère des Pêches de la Nouvelle-Zélande, dans le *Dominion Post* du 13 mars 2005.

⁴⁶ Voir la note **Error! Bookmark not defined.**

⁴⁷ Convention sur la conservation et la gestion des stocks de poisson grands migrateurs dans le centre et l'ouest de l'océan Pacifique, Honolulu, le 5 septembre 2000. En vigueur le 19 juin 2004, 40 *International Legal Materials* 277 (2001); www.ocean-affairs.com.

⁴⁸ Convention pour l'établissement de la Commission interaméricaine du thon tropical, Washington, DC, le 31 mai 1949. En vigueur le 3 mars 1950, *Recueil des traités des Nations Unies* 80, 4; www.iattc.org. La Convention de la CITT sera remplacée par la Convention relative au renforcement de la Commission interaméricaine du thon tropical établie en 1949 par la Convention entre les États-Unis d'Amérique et la république du Costa Rica, Washington, DC, le 14 novembre 2004. N'est pas en vigueur. www.iattc.org.

⁴⁹ Arrangement entre les gouvernements de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande pour la conservation et la gestion de l'hoplostète orange dans le sud de la mer de Tasman. Signé par la Nouvelle-Zélande le 17 février 2000 et par l'Australie le 25 février 2000. En vigueur le 1^{er} mars 2000; voir le texte s'y rapportant dans l'*International Journal of Marine and Coastal Law*, 16, 119-124 (2001).

⁵⁰ Voir le par. 36 sur l'arrangement pris relativement à la ride du sud de la mer de Tasman, note **Error! Bookmark not defined.**

⁵¹ Accord cadre pour la conservation des ressources biologiques marines des hautes mers du Pacifique Sud, Santiago, le 14 août 2000. N'est pas en vigueur, *Bulletin du droit de la mer*, 70-78, no 45 (2001); www.oceanlaw.net/texts/index.htm. Au moment de la rédaction de cet article, le Chili, le Pérou et l'Équateur avaient ratifié l'Accord, mais la Colombie qui a indiqué être dans l'impossibilité de le ratifier, n'excluait pas la possibilité d'une ratification ultérieurement. Le 27 novembre 2003, les quatre États ont adopté un protocole de modification qui remplace l'Art. 19(1) de l'Accord des Galápagos par la disposition suivante : « Cet [Accord cadre] entrera en vigueur le trentième jour après la date du dépôt de l'instrument de ratification par trois des États côtiers. » Le Chili a ratifié le protocole de modification le 22 mars 2004 et l'Équateur le 25 juin 2004, mais le Pérou ne l'avait pas encore ratifié au moment de la rédaction de cet

géographique et du fond entre la CPPS et l'Accord des Galápagos.⁵² Le principe chilien fondé sur une *mar presencial*, qui couvre une immense région en haute mer, dans le sud-est du Pacifique et selon lequel le Chili réclame une certaine priorité sur les ressources,⁵³ peut également jouer un rôle.

Soulignons également que l'un des enjeux toujours en instance entre le Chili et la Communauté européenne au sujet de l'*espadon* devant une chambre spéciale du Tribunal international du droit de la mer (ITLOS),⁵⁴ vise à établir si l'Accord des Galápagos « a été négocié en tenant compte de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer [UNCLOS⁵⁵] et si ses dispositions quant au fond sont harmonisées, *inter alia*, aux articles 64 et de 116 à 119 de l'UNCLOS ». ⁵⁶ L'un des trois volets de l'arrangement bilatéral provisoire conclu en mars 2001, dont les différends de l'ITLOS et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont été suspendus sans être résolus, visait à convoquer une série de consultations internationales sur la conservation et la gestion multilatérale de l'espadon dans le sud-est du Pacifique. Cette initiative conjointe qui avait cours au moment de la rédaction du présent article a pour but d'établir une nouvelle organisation ou un nouvel arrangement de gestion de pêche ou de faire mieux comprendre que l'établissement de ces organisations régionales favorisera la coopération.⁵⁷ Cette dernière remarque renvoie à la Commission interaméricaine du thon tropical CITT) qui fait autorité en matière de gestion de l'espadon dans le sud-est du Pacifique. Ni le Chili ni la Colombie ne sont membres ou parties non contractantes coopérantes de la CITT. Si, par le biais des consultations internationales, une nouvelle organisation ou un nouvel arrangement de gestion des pêches est créé, il y a peu de risque que cette initiative entre en conflit avec la CPPS, puisque l'autorité de cette dernière se limiterait vraisemblablement à l'espadon.

4. Nouveaux arrangements

Dans l'Accord sur les pêches, la mention des ORGP est toujours suivie du terme « arrangement »⁵⁸ à titre subsidiaire aux ORGP. Ce terme est défini comme suit à l'Article 1(1)(d) de l'Accord sur les pêches :

Un mécanisme de coopération créé conformément à la Convention [des Nations Unies sur le droit de la mer] et au présent Accord par deux ou plusieurs États afin notamment d'instituer dans une sous-région ou région des mesures pour la conservation et la gestion d'un ou plusieurs stocks de poissons chevauchants ou stocks de poissons grands migrateurs.

Cette définition n'est pas très restrictive. Les principales conditions sont harmonisées avec le droit international et l'objectif relève du mandat de l'Accord sur les pêches. Cela n'empêche pas les États de prendre des arrangements dont l'objectif ne relève pas de cet accord, notamment parce qu'ils ont trait aux stocks homogènes en haute mer. Ces arrangements doivent néanmoins être conformes aux autres règles du droit international, y compris à la

article (information qu'a eu l'amabilité de me fournir G. Pereira, Commission permanente du Pacifique Sud (CPPS).

⁵² Voir les art. 3 et 4 de l'Accord des Galápagos.

⁵³ Cf. R.R. Churchill et A.V. Lowe, *Le droit de la mer* (Manchester, Manchester University Press: 3^e éd., 1999), aux p. 220 et 308. La demande du Chili est énoncée dans un décret (no 430) déposé le 28 septembre 1991.

⁵⁴ Cause relative à la conservation et à l'exploitation durable des stocks d'espadon dans le sud-est de l'océan Pacifique (le Chili contre la Communauté européenne), en instance.

⁵⁵ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, le 10 décembre 1982. En vigueur le 16 novembre 1994, 1833 *Recueil des traités des Nations Unies*, 396; www.un.org/Depts/los.

⁵⁶ Ordonnance de l'ITLOS, 2000/3, le 20 décembre 2000, p.3.

⁵⁷ Voir le doc WT/DS193/3 de l'OMC, 6 avril 2001.

⁵⁸ Par. 53-54 et 69 de la Résolution 59/25 de l'UNGA, la mention des ORGP est également suivie de ce terme. .

Convention des Nations unies sur le droit de la mer et au droit international coutumier. De plus, comme l'illustre l'arrangement de la ride du sud de la mer de Tasman, ces arrangements n'ont pas à être définis dans un traité.⁵⁹ Les arrangements présentent parfois des avantages certains en termes de rapidité, de flexibilité et de coûts.

On a déjà souligné dans la section 2 que les ORGP peuvent servir de forums où de nouveaux arrangements pourraient être négociés et adoptés, sans être assujettis aux restrictions imposées à l'exercice de l'autorité ou même aux processus décisionnels de ces ORGP. Ceci pourrait également s'appliquer *mutatis mutandis* aux arrangements existants. Il faudrait, lors de la rédaction préliminaire des nouveaux arrangements, tenir compte de l'Annexe 1 de l'Article 6(6) de l'Accord sur les pêches et des obligations relatives aux nouvelles pêche ou aux pêches exploratoires. Les mesures de conservation de la CCAMLR se rapportant aux pêcheries nouvelles et exploratoires pourraient servir de modèle à cet égard.⁶⁰ On trouvera d'autres options dans les arrangements actuels (qui ne donnent pas lieu à l'établissement d'une ORGP) qui ont trait aux zones de pêche en haute mer. Les arrangements actuellement mis en place sont notamment la Convention de la mer de Béring,⁶¹ l'entente dite « Loophole »,⁶² l'arrangement de la ride du sud de la mer Tasman,⁶³ l'arrangement bilatéral entre la CE et le Chili en ce qui a trait à l'espadon dans le sud-est du Pacifique⁶⁴ et l'Accord des pêches du secteur sud de l'océan Indien (SIOFA)⁶⁵ qui entrera en vigueur sous peu.

5. Améliorer le fonctionnement des organisations régionales de pêche

5.1. Introduction

Divers processus pourraient être mis en œuvre afin d'améliorer le fonctionnement des organisations régionales de pêche et répondre ainsi aux objectifs énoncés dans l'Accord sur les pêches, à la lumière des fonctions des ORGP et, plus précisément, de l'Article 10 de l'Accord. Autrement dit, ces processus visent à rendre les organisations régionales de pêches « compatibles » avec l'Accord sur les pêches. Le reste de cette sous-section sera consacré à la nécessité d'améliorer ou de rendre compatible (1) les ORGP antérieures à 1995, (2) les organismes consultatifs de la FAO et (3) l'évaluation du rendement.

5.2. Les ORGP antérieures à 1995

D'aucuns ont pensé que l'adoption de l'Accord sur les pêches mènerait à une réorganisation en profondeur des instruments constitutifs des ORGP antérieures à 1995 et que ces instruments seraient compatibles avec l'Accord, mais ce n'est pas le cas. Une révision complète de la Convention de l'IATTC⁶⁶, effectuée en 1949, a pris fin avec l'adoption de la

⁵⁹ Cette affirmation est notamment corroborée par l'emploi systématique de l'indicatif, plutôt que le conditionnel dans le texte de l'Accord.

⁶⁰ Voir les mesures de conservation 21-01 (2001) « Notification de pêcheries nouvelles » et 21-02 (2004) « Notification de pêcheries exploratoires ».

⁶¹ Voir note **Error! Bookmark not defined.**

⁶² Entente entre les gouvernements d'Islande, de la Norvège et de la Fédération de Russie concernant certains aspects de la coopération dans le secteur des pêches, Saint-Petersbourg, le 15 mai 1999. Entrée en vigueur l'été 1999, www.oceanlaw.net.

⁶³ Voir note **Error! Bookmark not defined.**

⁶⁴ Voir note **Error! Bookmark not defined.**

⁶⁵ Voir note **Error! Bookmark not defined.**

⁶⁶ Convention visant l'établissement de la Commission interaméricaine du thon tropical, Washington DC, le 31 mai 1949. En vigueur le 3 mars 1950, 80, *Recueil des traités des Nations Unies* 4; www.iattc.org.

Convention Antigua⁶⁷ en 2003, mais on peut douter de sa compatibilité avec l'Accord sur les pêches.⁶⁸ De plus, un amendement à la Convention de la CPANE a bel et bien été adopté en 2004, mais il ne concerne que le règlement d'un différend.⁶⁹ La réunion du groupe de travail sur l'avenir de la CPANE le 26 avril 2005 « devrait évaluer le rôle de la CPANE en optant pour une approche davantage axée sur l'écosystème » et « devrait examiner les restrictions possibles à cet égard dans la Convention, et la nécessité consécutive de l'interpréter et/ou de l'amender ».⁷⁰

La nombre peu élevé d'initiatives visant à amender officiellement les instruments constitutifs des ORGP pour ainsi les rendre compatibles avec l'Accord sur les pêches est liée à divers facteurs. Citons notamment le fait que l'Accord ne jouissait pas, au moment où nous avons rédigé cet article, d'un large soutien international. Cet Accord n'a obtenu le soutien que de cinquante-deux parties, comparativement aux 148 parties qui ont appuyé la Convention, sans compter que plusieurs États importants qui vont pêcher très loin (p. ex. le Japon, la Corée du Sud et la Chine) ne faisaient pas partie des cinquante-deux parties qui ont appuyé l'initiative.⁷¹ Un nombre considérable d'États participants aux ORGP aujourd'hui ne sont donc pas légalement tenus d'apporter des ajustements aux ORGP. L'intention du Chili, de l'Équateur et du Pérou (tous non-parties et non-signataires de l'Accord) d'appliquer l'Accord des Galápagos et généralement considéré comme hautement incompatible avec l'Accord sur les pêches.⁷²

Il faut signaler que l'Accord des Nations Unies sur les pêches ne fait pas explicitement mention de la nécessité d'améliorer les instruments constitutifs des ORGP antérieures à 1995, mais plutôt de la nécessité de les renforcer.⁷³ Par ailleurs, l'amendement officiel n'est pas le seul moyen dont dispose les parties pour assurer la compatibilité avec l'Accord sur les pêches. En fait, dans bien des cas ce n'est peut-être même pas le processus à privilégier, étant donné qu'il faut généralement beaucoup de temps avant qu'un amendement officiel à un traité n'entre en vigueur et que cet amendement peut même ne pas être exécutoire pour tous les membres.⁷⁴ Ces considérations ont joué un rôle important lorsque la Commission des pêches de l'OPANO a adopté une politique cadre visant l'adoption d'une approche de précaution en 2004.⁷⁵ Les demandes pour un plus large soutien à l'approche écosystémique des pêches, par exemple, durant la vingt-sixième session du Comité de l'industrie des pêches de la FAO (COFI) en mars 2005,⁷⁶ peut donc ne pas donner lieu à des amendements officiels non plus, du moins pas à court terme.⁷⁷

⁶⁷ Convention visant le renforcement de la Commission interaméricaine du thon tropical créée dans le cadre de la Convention créée en 1949 par la Convention entre les États-Unis d'Amérique et la république du Costa Rica, Washington, DC, le 14 novembre 2003. N'est pas en vigueur. www.iatfc.org.

⁶⁸ Remarquez, par exemple, le renvoi à l'Accord des Nations Unies sur les pêches dans le préambule de la Convention d'Antigua, par rapport au paragraphe préambulaire précédent.

⁶⁹ Voir l'Annexe K du rapport de la 23^e réunion annuelle de la CPANE (2004) à www.neafc.org. Cet amendement n'a toujours pas été appliqué, ainsi que le stipule l'Art. 19 de la Convention de la CPANE.

⁷⁰ Doc. AM/2004/56 de la CPANE, tel qu'amendé après la discussion, à la p. 37 du rapport de la 23^e réunion annuelle de la CPANE (2004).

⁷¹ Information obtenue sur le site www.un.org/Depts/los.

⁷² Voir p. ex., le doc A/58/215 des NU, le 5 août 2003, p. 13.

⁷³ Art. 13.

⁷⁴ Voir, par exemple, la réponse négative à la proposition de l'Australie visant à amender la portée spatiale de la Convention de CCAMLR en vue d'inclure certaines zones de l'océan Indien (Doc. CCAMLR-XXI (2002), par 8.74 à 8.84).

⁷⁵ Voir la note 21.

⁷⁶ Rapport de la 26^e session du COFI (2005), Version du 22 mars, par. 14 et 113.

⁷⁷ Voir également le « Rapport de la troisième réunion des organisations régionales des pêches, Rome, les 3 et 4 mars 2003 ». FAO, *Rapport sur les pêches*, no 703, (2003), p 5 et 6 et Annexe E.

5.3. Organismes consultatifs de la FAO

À sa vingt-deuxième session, en 1997, le COFI a « énergiquement endossé la nécessité de mettre en place des organisations et des arrangements régionaux de pêche » et il a demandé une révision des organisations de pêche régionales de la FAO. Certains membres du COFI ont proposé que les organismes consultatifs de la FAO soient transformés en des organisations de pêche aux termes de l'Article XIV de la Constitution de la FAO.⁷⁸ La Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM), qui a des pouvoirs réglementaires et qui est passablement autonome au sein de la FAO, en est un exemple. Une approche plus équilibrée a finalement été énoncée dans la Résolution 13/97 de la Conférence de la FAO.⁷⁹ En 1997, les organismes consultatifs des pêches établis aux termes de l'Article VI de la Constitution de la FAO sont notamment : la CARPAS. La Commission des pêches pour l'océan Indien (CPOI), le COPACE et la COPACO. La CARPAS a été abolie peu de temps après par la Résolution 13/97 de la Conférence de la FAO et la CPOI, par la Résolution 1/116 du Conseil de la FAO adoptée en juin 1999.

Depuis 1997, le COPACE et la COPACO discutent des options possibles pour améliorer leur efficacité. Lors de sa quinzième session (2000), Le COPACE a signalé sa volonté de devenir une organisation aux termes de l'Article XIV.⁸⁰ Cependant, il s'est avéré clair, à l'issue de la consultation technique tenue en novembre 2001 sur l'avenir du COPACE et d'autres thèmes, que le soutien de cette initiative n'était pas suffisant. On a donc décidé de miser sur le renforcement du COPACE en apportant des ajustements à son mandat et en réaffirmant son engagement à respecter ce mandat.⁸¹

Il a donc été décidé à l'issue de la neuvième session de la COPACO (1999), comme en a décidé le COPACE, de ne pas transformer la commission en une organisation de pêche, conformément aux dispositions de l'Article XIV, mais de rouvrir le débat à la dixième session de la Commission (2001).⁸² À la onzième session (2003), les États-Unis ont fait des recommandations préliminaires visant la création d'un groupe de travail intersessions afin d'explorer la faisabilité de renforcer la capacité de gestion des pêches régionales, de réduire les coûts, d'accroître les bénéfices, et ainsi de suite. La COPACO a finalement entériné ces recommandations en y apportant quelques amendements.⁸³ Au moment où nous rédigeons cet article, les membres du groupe de travail intersessions ne s'étaient pas encore réunis, mais ils prévoyaient se rencontrer à deux reprises avant la douzième session de la COPACO, en octobre 2005 pour y présenter les résultats de leurs travaux.

Comme les zones de réglementation du COPACE et de la COPACO comprennent les zones maritimes des États côtiers et les zones des hautes mers, on peut se demander si les réformes de ces organismes doivent être modelées en fonction des négociations qui ont eu cours dans le sud de l'océan Indien (voir la sous-section 3.2). Celles-ci ont été partagées en deux volets, l'un traitant des pêches dans les zones maritimes des États côtiers et l'autre des

⁷⁸ *FAO, Rapport sur les pêches*, no 562, par. 31 à 32.

⁷⁹ Voir la note 35.

⁸⁰ « COPACE – Rapport de la Consultation technique sur l'avenir du Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est. Lagos, République fédérale du Nigeria, du 27 au 30 novembre 2001 ». *FAO, Rapport sur les pêches* (2002), no 687, p. 1.

⁸¹ *FAO, Rapport sur les pêches*, no. R687, note **Error! Bookmark not defined.**, p. 5 et Annexe E. Le mandat révisé a été entériné à la seizième séance du COPACE (2002) et il a à nouveau été entériné par le Conseil de la FAO à sa 124^e session (juin 2003).

⁸² « COPACO – Rapport de la dixième session de la Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest et de la septième session du Comité pour le développement et la gestion des pêches dans les Petites Antilles. Bridgetown, Barbade, 24-27 octobre 2001 », *FAO, Rapport sur les pêches*, no. R660 (2001), p. 11.

⁸³ « COPACO – Rapport de la onzième session de la commission et de la huitième session du Comité du développement et de l'aménagement des pêches dans les Petites Antilles. Saint-Georges, Grenade, du 21 au 24 octobre 2003 », *FAO Rapport sur les pêches*, no 725 (2004), par. 64 à 67 et Annexe D.

pêches en haute mer.⁸⁴ La fusion des ces deux volets après que les parties eurent réalisé leur existence réciproque ne s'est pas révélée fructueuse, étant donné les attentes divergentes quant au résultat final. Le processus terminé ou presque a débouché sur la création de la Commission des pêches de l'océan Indien du Sud-Ouest (SWIOFC), aux termes de l'Article VI de la Constitution de la FAO pour les zones maritimes des États côtiers, et par l'Accord des pêches du secteur sud de l'océan Indien (SIOFA), un traité unique qui ne crée pas d'ORGP, pour la pêche en haute mer. Il y a lieu de souligner que la COPACO a également envisagé une option à double orientation similaire à celle utilisée dans le sud de l'océan Indien; non pas « une option pour une mise en œuvre immédiate », mais qui « pourrait servir d'orientation générale de travail pour les arrangements de gestion à long terme en matière de pêches dans la région de la COPACO ».⁸⁵

En optant pour cette double orientation des négociations pour la COPACO, le volet côtier devrait prêter une attention particulière au Mécanisme régional des pêches des Caraïbes (MRPC),⁸⁶ tout en tenant compte du contexte particulier à la Communauté des Caraïbes (CARICOM), d'autant plus que le MRPC contribue déjà très étroitement aux activités intersessions mentionnées plus haut de la COPACO.⁸⁷ À cet égard, le groupe de travail du MRPC sur la politique et le régime commun de la pêche élabore actuellement une entente cadre pour les Caraïbes. Des experts juridiques de la CARICOM examineront éventuellement la version définitive et un traité sera ensuite rédigé et adopté par la CARICOM.⁸⁸ Il sera intéressant de voir comment ce traité abordera la question de la participation des non-membres au MRPC (avec et sans les territoires des Caraïbes), des (petites) enclaves au large de la mer des Caraïbes et ses relations avec la COPACO et la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA).⁸⁹ Vu la terminologie choisie, le groupe de travail technique MRPC s'est peut-être inspiré de la Politique commune de la pêche (PCP) de l'Union européenne (UE)⁹⁰ et de la relation de cette dernière avec la CPANE.

Les initiatives prises dans les Caraïbes et la relation actuelle entre la PCP de l'UE et la CPANE montrent qu'il existe des solutions de rechange aux problèmes qui touchent le sud de l'océan Indien. Un solide mécanisme régional de gestion des pêches dont la compétence se limiterait aux zones maritimes des États côtiers serait en principe mieux en mesure de contribuer à la viabilité à long terme des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs dans ses zones de réglementation et dans les hautes mers adjacentes également pour ces deux derniers. Ce mécanisme permettrait aux États côtiers – et plus particulièrement aux États en développement – de mieux préserver leurs droits sur la ressource en tant que collectivité, que ce soit par le biais de mécanismes applicables en haute mer ou d'ententes multilatérales sur l'accès aux ressources.⁹¹ Toutefois, si les chances que ce mécanisme

⁸⁴ Pour un compte rendu sur cette question, voir E.J. Molenaar, « The South Tasman Rise Arrangement of 2000 and other Initiatives on Management and Conservation of Orange Roughy » (L'arrangement de l'an 2000 de la ride du sud de la mer Tasman et d'autres initiatives de gestion et de conservation de l'hoplostète orange), 16 *International Journal of Marine and Coastal Law*, 77-118 (2001), p 109-115.

⁸⁵ « COPACE – Rapport de la seizième session du Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est. Santa Cruz de Tenerife, Espagne, du 22 au 24 octobre 2002 ». *FAO Rapport sur les pêches*, no R693 (2003), p. 6-7.

⁸⁶ Entente par laquelle le Mécanisme régional des pêches des Caraïbes a été créé, ????. Entrée en vigueur le 4 février 2002; www.caricom.org. Pour plus d'information sur le MRPC, voir le site www.caricom-fisheries.com.

⁸⁷ Cf. Résolution UNGA 59/25 du 17 janvier 2005, par. 55.

⁸⁸ Information qu'a bien voulu nous fournir S. Singh-Renton, MRPC.

⁸⁹ Voir également S. Singh-Renton, R. Mahon et P. McConney, « Small Caribbean (CARICOM) states get involved in management of shared large pelagic species », 27, *Politique marine*, 39-46 (2003).

⁹⁰ Le cadre actuel de réglementation de la PCP est fondé sur le Règlement (CE) du Conseil no 2371/2002 du 20 décembre 2002 sur la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques, conformément à la Politique commune de la pêche (JO L 358/59 de 2002).

⁹¹ Voir, par exemple, le traité sur les pêches entre les gouvernements de certains États insulaires de Pacifique

atteigne son plein potentiel sont mince, il peut être plus réaliste d'opter pour un organisme consultatif comme la Commission des pêches de l'océan Indien du Sud-Ouest (SWIOFC). Quel que soit le scénario retenu, il faut de toute évidence établir des liens entre les organismes de gestion de la pêche côtière et hauturière, en relation avec les mouvements transfrontaliers des stocks de poisson chevauchants entre les hautes mers et les zones maritimes des États côtiers.⁹²

5.4. Évaluations du rendement

Le fait que les ORGP soient *capables* de réaliser les objectifs de l'Accord des Nations Unies sur les pêches, à la lumière des fonctions énoncées à l'Article 10 de l'Accord, n'est pas suffisant en soi. On voit ce que cela donne. Il n'en va pas autrement pour la Convention de la SEAFO⁹³ et de la WCPFC,⁹⁴ dont les dispositions sont grandement inspirées de l'Accord des Nations Unies sur les pêches. Compte tenu de la crise de plus en plus aiguë qui frappe les pêches de capture marine à l'échelle internationale, il faudra prendre davantage conscience de l'importance pour les ORGP de rendre des comptes. On a reconnu lors de la vingt-sixième session du COFI (2005) que des examens approfondis de la communauté internationale par l'entremise d'évaluations indépendantes du rendement des ORGP pourrait donner de bons résultats.⁹⁵ Il semble que l'on soutienne, non pas unanimement, mais assez largement l'établissement « d'un processus d'examen de la capacité des ORGP à réaliser les objectifs, obligations et principes énoncés dans les instruments internationaux pertinents », mais on n'a pas réussi à s'entendre sur les détails du processus.⁹⁶ En plus d'établir des indicateurs ou des principes comme points de repère aux fins de l'évaluation, on peut présumer que ce processus établira des paramètres sur la manière dont l'évaluation devrait être effectuée.

Ceci dit, on peut difficilement être en désaccord avec l'inquiétude formulée lors de la deuxième rencontre des organisations régionales de pêche en 2001 :

Bien que soutenant en principe la nécessité d'élaborer des indicateurs du rendement et des lignes directrices connexes, les participants ont insisté – vu la nature variée du mandat des organisations régionales des pêches, des espèces concernées, de la situation économique des membres, des systèmes de gouvernance, etc. – sur la difficulté d'établir des indicateurs applicables à l'ensemble des ORGP. Ils ont également fait remarquer que les coûts de certaines méthodes d'évaluation, comme les vérifications externes ou les systèmes officiels de contrôle de la qualité (comme ISO 9000) pourraient être élevés.⁹⁷

et le gouvernement des États-Unis d'Amérique (Port Moresby, le 2 avril 1987), qui a été prolongé d'une autre période de 10 ans à compter du 15 juin 2003 (pour obtenir des informations et consulter le texte du traité amendé, voir www.affa.gov.au et www.ffa.int). Voir également le Protocole sur les pêches (Blantyre, le 14 août 2001. En vigueur le 8 août 1993, www.sadc.int) qui fait partie du traité SADC instituant la Communauté de développement d'Afrique australe à Windhoek, le 17 août 1992. En vigueur le 30 septembre 1993, www.sadc.int), qui prévoit à l'Art. 10(3) la « négociation mixte des ententes sur l'accès des bateaux de pêche étrangers, avec une dimension régionale ou sous-régionale. »

⁹² On présume que les deux orientations donneraient la priorité aux ORGP existantes pour le thon et les espèces voisines. .

⁹³ Voir note **Error! Bookmark not defined.**

⁹⁴ Convention sur la conservation et la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans le Pacifique central et occidental, Honolulu, le 5 septembre 2000. En vigueur le 19 juin 2004, 40 *International Legal Materials* 277 (2001); www.ocean-affairs.com.

⁹⁵ Voir également la note 153. Mentionnons également l'examen approfondi des progrès réalisés par les ORGP, en relation aux par. 66-69 de la Résolution 59/25 de l'UNGA et conformément à ses par. 70 et 71.

⁹⁶ Voir la note 128, au par. 111. L'élaboration de principes ou d'indicateurs du rendement peut tenir compte du doc. RFB/II/2001/3 de la FAO intitulé : « Indicators to Assess the Performance of Regional Fishery Bodies » (Indicateurs d'évaluation du rendement des organisations régionales des pêches).

⁹⁷ « Rapport de la deuxième rencontre des organisations ou arrangements régionaux de pêche qui relèvent ou non de la FAO » FAO, *Rapport sur les pêches*, no 645 (2001), par. 2-. Ces points de vue ont pour l'essentiel été rapportés lors de la quatrième rencontre des organisations régionales des pêches (2005).

Ces préoccupations ne justifient cependant pas l'inaction, plus particulièrement face à la crise qui sévit à l'échelle mondiale dans les pêches de capture marine. Il faut au contraire être dûment abordées afin que les évaluations du rendement, malgré leurs inévitables lacunes, puissent contribuer à résoudre cette crise.

Nous avons également fortement appuyé l'évaluation indépendante du rendement lors de la vingt-sixième session du COFI (2005), plutôt qu'une évaluation par les ORGP directement.⁹⁸ Cette position s'opposait donc diamétralement à celle de la deuxième rencontre des organisations régionales des pêches (2001) où la plupart des représentants des ORP se sont dits « d'avis que les évaluations devaient être effectuées directement par les ORP ».⁹⁹ Ce point de vue est demeuré inchangé à l'issue de la quatrième rencontre des ORP (2005) tenue presque immédiatement après la vingt-sixième session du COFI, mais on a reconnu que la FAO était libre d'évaluer les organisations de pêche régionales qui relèvent de sa compétence.

Il est toutefois évident qu'une autorisation préalable des ORGP n'est pas requise pour procéder à l'évaluation du rendement par des services de l'extérieur, que ce soit des organismes privés ou une¹⁰⁰. Ainsi, le groupe de travail ministériel sur la pêche hautière illicite, non déclarée et non réglementée a demandé à son Secrétariat en mars 2005 « d'effectuer une évaluation du rendement des ORGP en haute mer à partir de critères objectifs (élaborés par le Secrétariat) fondés sur les normes établies dans le cadre d'ententes internationales ».¹⁰¹ Il n'est pas nécessaire d'obtenir une autorisation préalable non plus lorsque les organisations de la FAO ou de l'UNGA décident, d'après leurs processus décisionnels respectifs, qu'il est de leur ressort d'effectuer une évaluation du rendement en leur nom. Ce qui ne veut pas dire qu'une évaluation du rendement ne bénéficierait pas de la coopération d'une ORGP qui pourrait notamment fournir des renseignements.

La rigueur des évaluations de rendement et leurs conséquences sur le rendement futur pourraient être de beaucoup supérieures, si celles-ci étaient effectuées par l'UNGA ou la FAO plutôt que par une ORP. À ce titre, il est essentiel que les évaluations soient perçues comme rigoureuses et légitimes.¹⁰² Ce dernier point dépend du haut niveau de transparence et de la participation des États – qu'elles soient parties ou non des organisations régionales des pêches – et des ONG de préférence dans l'établissement des principes et des paramètres d'évaluation du rendement et la divulgation complète des résultats de ces évaluations.

6. Contributions des États côtiers

6.1. Introduction

Le paragraphe 66 de la Résolution 59/25 de l'UNGA (reproduit en entier à la section 2) demande aux États d'agir « directement [...] d'intervenir d'urgence [...] jusqu'à ce que des

⁹⁸ Voir la note 76, par. 112.

⁹⁹ FAO, *Rapport sur les pêches*, no 645, note 149, par. 20.

¹⁰⁰ Examen récent de la question par : C.J. Small, *Regional Fisheries Management Organizations. Their Duties and Performance in Reducing Bycatch of Albatross and Other Species* (Cambridge, Birdlife International: 2005); voir également un texte sur cette question à www.birdlife.org.

¹⁰¹ Doc. HSTF/10, le 14 mars 2005, « Première rencontre du groupe de travail sur les pêches en haute mer, Sommaire des résultats », p. 4 (textes à www.high-seas.org).

¹⁰² T.M. Franck, dans un ouvrage intitulé : *The Power of Legitimacy Among Nations* (New York/Oxford, Oxford University Press: 1990), p. 16 et 19, définit la légitimité comme étant « la propriété qu'a une règle ou une institution établissant des règles de favoriser elle-même la conformité parmi ceux qu'elle vise sur le plan normatif » et que « ces derniers croient que la règle ou l'institution a été conçue et s'applique conformément aux principes généralement acceptés d'une procédure équitable ».

mesures de conservation et de gestion appropriées soient adoptées conformément au droit international ». Le terme « États » n'est pas habilité. Comme l'objectif premier de ce paragraphe est toutefois de se porter à la défense, sous certaines conditions, de l'interdiction provisoire des pratiques de pêche destructives, les négociateurs devaient probablement penser au mot État sous l'angle de ses capacités légales en qualité d'État côtier ou d'État pavillon, puisqu'ils sont les seuls à pouvoir directement imposer cet interdit provisoire. Le paragraphe 6 contient la phrase « au-delà des limites de la juridiction nationale », mais le double emploi de « y compris » signifie qu'il n'y a pas de limites géographiques. On demande donc également aux États côtiers d'intervenir également dans les ZEE ou sur les plateaux continentaux, conformément à leurs droits souverains.¹⁰³

De plus, ce paragraphe ne donne pas de précision quant aux types d'interventions possibles, mais suggère plutôt d'envisager l'interdiction provisoire.¹⁰⁴ Les États agissant à d'autres titres, en qualité d'États portuaires ou importateurs, par exemple, ne sont donc en principe pas exclus. On peut soutenir que les États ayant l'intention d'agir à ces titres pourront évoquer ce paragraphe de la Résolution 59/25 de l'UNGA à l'appui d'une approche plus proactive, dans la mesure où les interventions sont effectuées dans le respect du droit international.

6.2. ZEE

Un État côtier a des droits souverains à l'intérieur de sa ZEE, « aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles – biologiques ou non biologiques... ».¹⁰⁵ Quant aux ressources biologiques marines, les autres États ont simplement un droit d'accès au reliquat du volume admissible (TAC) si l'État côtier a déterminé que ce surplus existe bel et bien.¹⁰⁶ Cependant, si cet accès est accordé, l'État côtier peut, en vertu de ses droits souverains, réglementer les pêches, y compris les pratiques de pêche destructives.¹⁰⁷ Ces pouvoirs existent *ipso facto* pour les bateaux de l'État côtier. La question de la non-discrimination étant abordée ci-dessous, il est à noter que l'État côtier est autorisé à donner un traitement privilégié, dans une certaine mesure, à ses propres bateaux pêchant dans ses zones maritimes par rapport aux bateaux étrangers accrédités. Ces privilèges peuvent notamment se présenter sous forme de réduction des droits de pêche. Il n'est certainement pas évident, cependant, que cette réglementation discriminatoire des pratiques de pêche destructives soit toujours justifiée et ne donne jamais lieu à des abus aux termes de l'Article 300 de la Convention des Nations Unies sur le droit international.¹⁰⁸

6.3. Le plateau continental

¹⁰³ Chose intéressante, la phrase « par les navires relevant de leur juridiction » dans le doc A/59/122, note 5, par 6(a), n'a pas été reprise au par. 66. Si cette phrase avait été retenue, cependant, cela n'aurait pas forcément signifié que les États côtiers n'avaient aucun rôle à jouer.

¹⁰⁴ En fait, ce paragraphe ne précise même pas clairement le but de ces interventions.

¹⁰⁵ Art. 56(1)(a) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹⁰⁶ Art. 62(2) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹⁰⁷ Art. 62(4) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹⁰⁸ Des lignes directrices pour évaluer le caractère justifiable du manque d'uniformité sont fournies dans les trois conditions cumulatives énoncées au par. 66 de la Résolution 59/25 de l'UNGA (voir la section 2). De plus, bien qu'il ne soit pas établi que cette question relève du commerce international, l'Art. XX(g) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (1947) est intéressant à cet égard : «... si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ». Notons également que le tribunal d'appel de l'OMC aux É.-U. – *Gasoline case* (États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules; Doc. WT/DS2/AB/R de l'OMC, 29 avril 1996, p. 20-21) a estimé que la clause mentionnée plus haut était une « obligation d'impartialité ».

La question relative aux pouvoirs des États côtiers de réglementer les pêches en haute mer, au-delà de leur plateau continental est plus complexe. Ces pouvoirs pourraient être accordés aux États côtiers qui n'ont pas encore établi de ZEE ou de zone de pêche exclusive (ZPE), comme par exemple les nombreux États côtiers de la mer Méditerranée, ainsi que les États qui ont une zone externe désignée comme la « marge continentale » c'est-à-dire, la partie juridique du plateau continental qui s'étend au-delà des 200 milles marins du littoral, conformément à l'Article 76 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.¹⁰⁹ Jusqu'à trente-trois États côtiers peuvent avoir une marge continentale.¹¹⁰

Un État côtier a des droits souverains sur son plateau continental « pour l'exploration et l'exploitation de ses ressources naturelles ».¹¹¹ Ces ressources naturelles sont des ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol, et des organismes biologiques appartenant aux espèces sédentaires.¹¹² Ces derniers sont définis comme des « 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 ».¹¹³ Les motifs justifiant l'inclusion des espèces sédentaires résident dans leur attachement au lit de mer, exprimé en termes de mobilité limitée au stade où ils peuvent être pêchés. Ainsi, l'énoncé « au stade où ils peuvent être pêchés » n'a pas besoin d'être interprété d'une manière qui limite les espèces sédentaires exclusivement aux espèces destinées à la récolte. Les espèces sédentaires comme les myes, les oreilles de mer, les coraux, les éponges et les autres organismes appartenant aux communautés benthiques.

Les droits souverains des États côtiers sur leurs plateaux continentaux ne sont pas illimités. Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer stipule qu'ils existent « aux fins de l'exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles ». Contrairement aux droits souverains des États côtiers à l'intérieur de la ZEE, aucune mention explicite n'est faite relativement à la « conservation et à la gestion ». Signalons toutefois que l'utilisation du terme « exploitation » est plutôt inhabituelle lorsqu'il s'agit de ressources biologiques et, dans le cas qui nous intéresse, d'espèces sédentaires. Par ailleurs, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer souligne explicitement que les États côtiers sont autorisés à interdire toute exploration ou exploitation des ressources naturelles de leurs plateaux continentaux quelles qu'elles soient.¹¹⁴ Ainsi, le droit de ne pas utiliser ou conserver et le droit – de moindre portée – de réglementer ou de gérer les espèces sédentaires est implicitement introduit dans les droits souverains aux fins de l'exploitation. Que les espèces sédentaires ne soient pas assujetties à ces obligations, y compris les mesures de conservation et d'utilisation optimale énoncée à la Partie V de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ne restreint aucunement ces pouvoirs.¹¹⁵

Les États côtiers qui tentent d'exercer leur compétence implicite en matière de conservation et de gestion des espèces sédentaires sur leur plateau continental et de

¹⁰⁹ Les conséquences éventuelles de ce genre d'intervention avant que l'État côtier n'établisse les limites de la marge continentale, sur les recommandations de la Commission des limites du plateau continental, conformément à l'Art. 76(8) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, sont complexes et ne font pas l'objet du présent article. Signalons toutefois qu'en de nombreuses circonstances et en de nombreux endroits cette exigence n'empêche pas l'État côtier de poser le type d'action envisagé dans la présente sous-section.

¹¹⁰ D'après le doc. SPLOS/64 des NA du 1^{er} mai 2001, p. 2, ces États sont l'Angola, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, le Danemark, l'Équateur, la République des Fidji, la France, la République de Guinée, l'Islande, l'Inde, l'Indonésie, l'Irlande, le Japon, le Madagascar, la République de Maurice, le Mexique, les États fédérés de Micronésie, le Myanmar, la Namibie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, la Fédération de Russie, la République des Seychelles, l'Afrique du Sud, l'Espagne, la République de Suriname, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Uruguay.

¹¹¹ Art. 77(1) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹¹² Art. 77(4) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Cf. Art. 77(2) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹¹⁵ Voir l'Art. 68 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

réglementer les activités de pêche d'espèces non sédentaires des bateaux étrangers en se fondant sur la liberté d'action en haute mer qui a des conséquences sur les espèces sédentaires des États côtiers, sont néanmoins limités par l'Article 78(2) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Cette disposition stipule que « L'exercice par l'État côtier de ses droits sur le plateau continental ne doit pas porter atteinte à la navigation ou aux autres droits et libertés reconnus aux autres États par la Convention, ni en gêner l'exercice de manière injustifiable ». La liberté de pêcher en haute mer est à son tour assujettie aux « droits et obligations, ainsi qu'aux intérêts des États côtiers, tels que prévus notamment à l'article 63, paragraphe 2, et aux articles 64 à 67 ». ¹¹⁶ Les mots « entre autres » assurent que les droits et intérêts des États côtiers vis-à-vis de « leurs » espèces sédentaires sont intégrés. De plus, la nécessité de tenir compte des facteurs environnementaux, conformément à l'Article 119(a) de la Convention exige des États qui pêchent en haute mer qu'ils cherchent des solutions aux conséquences de leurs pratiques de pêche, notamment sur les espèces sédentaires.

Interférences justifiables

Afin de déterminer si une interférence à la liberté de pêche en haute mer se justifie ou non, on pourra se reporter au jugement de la Cour permanente d'arbitrage dans le litige entourant les *pêches dans l'Atlantique Nord*¹¹⁷ où l'on a pu observer en relation avec le droit de la Grande-Bretagne de légiférer dans le domaine de la protection et de la préservation de certaines espèces que :

l'adoption de règlements (1) appropriés ou nécessaires pour la protection et la préservation de certaines espèces de poissons, ou (2) souhaitables ou nécessaires pour le maintien de l'ordre public et sur le plan moral, sans que celles-ci n'interfèrent inutilement sur les activités des pêcheurs et, dans les deux cas, qui soient justes et équitables envers les pêcheurs locaux et américains et qui ne soient pas rédigés de manière à procurer des avantages au premier sur le dernier, ne va pas à l'encontre de l'obligation de respecter le traité en toute bonne foi et constitue donc une réglementation raisonnable qui ne contrevient pas aux dispositions du traité ». ¹¹⁸

Fait intéressant, la cour a analysé le bien-fondé de la réglementation à partir de divers concepts, tels le caractère approprié, la nécessité, l'opportunité et la non-discrimination. Une cour ou un tribunal ayant compétence sur un différend entourant l'interprétation ou l'application de l'Article 78(2) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer peut se fonder sur ces concepts pour analyser le bien-fondé d'une interférence. Dans le cas de la réglementation des pratiques de pêche destructives, plus particulièrement, que ce soit par une interdiction provisoire ou non, la cour ou le tribunal pourra considérer les trois conditions cumulatives énoncées au paragraphe 66 de la Résolution 59/25 de l'UNGA comme d'autres conseils pratiques pour appuyer ces analyses (voir la Section 2).

La réglementation des États côtiers se justifie pertinemment par l'importance d'éviter toute discrimination ainsi que le prescrit l'Article 300 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Il semble, dans le cas qui nous intéresse, que la discrimination doive être évitée dans les deux situations. Premièrement, la réglementation de l'État côtier sur le plateau continental (extérieur) doit s'appliquer également aux navires étrangers et à ceux du pays. Deuxièmement, cette réglementation doit en principe être appliquée de manière uniforme dans toutes les zones maritimes de l'État côtier. Une réglementation plus sévère appliquée injustement ou de façon arbitraire sur la marge continentale par rapport aux zones maritimes où les navires étrangers détiennent des droits de pêche avantagerait les navires du pays et

¹¹⁶ Art. 116(b) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹¹⁷ Arbitrage des pêches sur la Côte de l'Atlantique Nord (la Grande-Bretagne contre les États-Unis d'Amérique) (cour permanente d'arbitrage, 1910, J.B. Scott, *Rapports de la Cour de la Haye*, vol. 1, p. 141.

¹¹⁸ J.B. Scott, *Rapports de la Cour de la Haye*, vol. 1, p. 171.

serait donc discriminatoire envers les États qui pêchent en haute mer. On trouvera des conseils pratiques pour évaluer le bien-fondé du manque d'uniformité dans les trois conditions cumulatives énoncées au paragraphe 66 de la Résolution 59/25 de l'UNGA.

Dans les deux situations esquissées plus haut, la discrimination non justifiée serait interdite, tant dans la forme que dans les faits (dans son application). Il pourrait y avoir discrimination, par exemple, si un État côtier dont les bateaux de pêche ne font pas de chalutage par le fond, ou ne sont pas équipés pour le faire, interdisait le chalutage par le fond sur son plateau continental, affectant ainsi la liberté de pêche en haute mer des autres États. Une telle discrimination dans les faits peut néanmoins se justifier lorsque l'interdit est jugé nécessaire et que la discrimination n'est que passagère.

Une question d'importance est de savoir si, et jusqu'à quel point, le concept de la « justifiabilité » exige de l'État côtier qu'il coopère avec les États qui font de la pêche en haute mer, même si la réglementation proposée était conforme aux conditions mentionnées plus haut. La Partie VI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ne contient pas d'obligation explicite de la part de l'état côtier de coopérer pour ce qui est des espèces sédentaires et l'Article 68 stipule que la Partie V au complet ne s'applique pas aux espèces sédentaires. Comme on s'attend à ce que les incidences transfrontalières seront minimales dans ce cas-ci, l'obligation peut également ne pas être interprétée comme un besoin d'éviter les dommages transfrontaliers, conformément au postulat *sic utere tuo ut alienum non laedas*.¹¹⁹ Ceci étant dit, il est difficile de voir comment les États côtiers et les États qui pêchent en haute mer de respecter leurs droits mutuels, conformément aux Articles 78(2), 116(b) et 119(1)(a) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, pourraient être exonérés en l'absence d'une obligation de coopérer.

Le fond de la question est de savoir jusqu'à quel point l'obligation de coopérer d'un État côtier peut-elle limiter ses droits de réglementation. L'Union mondiale pour la nature (UMN) demande que des documents d'orientation soient élaborés sur cette question pour la vingt-sixième session du COFI (2005).¹²⁰ L'action unilatérale par l'État côtier est-elle écartée? Autrement dit, le consentement des États côtiers qui exercent en haute mer est-il requis? Nous sommes d'avis que si la Convention n'est pas explicite à cet égard, les restrictions à la souveraineté ou aux droits souverains ne doivent pas être tenus pour acquis.¹²¹ Compte tenu des différences entre le cas qui ni intéresse et le conflit entre les droits souverains des États côtiers et la liberté de pêche en haute mer en relation avec les stocks chevauchants et les stocks de grands poissons migrateurs,¹²² l'adhésion au concept de compatibilité tel qu'énoncé à l'Article 7 de l'Accord sur les pêches n'est pas une absolue nécessité. D'après ce concept, les droits souverains des États côtiers et la liberté de pêche en haute mer sont généralement égaux.¹²³ Toutefois, dans le cas qui nous intéresse, l'exercice de la liberté de pêche en haute mer par le ciblage des espèces benthiques ou pélagiques finit par causer des dommages ou par détruire les espèces sédentaires des États côtiers qui souhaitent peut-être les pêcher eux-mêmes ou les conserver. L'idée de mettre cette liberté – qui sous-tend la liberté

¹¹⁹ Accepté par exemple dans l'arbitrage *Trail Smelter* (les États-Unis d'Amérique contre le Canada; 35 *American Journal of International Law* 716 (1941)).

¹²⁰ *Constraints to the Sustainability of Deep Sea Fisheries beyond National Jurisdiction*, document de l'UMN, à la question 6 de l'ordre du jour (COFI/2005/6), p. 15-16.

¹²¹ On trouvera des exemples de restrictions aux articles 21(2), 53(9), 76(8) et 211(5) de la Convention. Voir également les intéressantes interactions entre les paragraphes (2) et (3) de l'Art. 79 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer.

¹²² Par exemple, les droits souverains et la liberté de pêche ont trait aux espèces ciblées par les deux, mais l'exercice des droits souverains et de la liberté de pêche ne s'exercent pas dans la même aire spatiale. À l'inverse, dans le cas qui nous intéresse, l'exercice des droits souverains et de la liberté de pêche se produisent dans une même aire spatiale, mais non pas en relation avec les espèces ciblées par les deux. Voir également la suite du présent article.

¹²³ Pour en savoir plus, voir A.G. Oude Elferink, « The Impact of Article 7(2) of the Fish Stocks Agreement on the Formulation of Conservation & Management Measures for Straddling & Highly Migratory Fish Stocks », Documents juridiques de la FAO, no 4, août 1999 (www.fao.org/Legal/pub-e.HTM).

d'endommager ou de détruire des espèces sédentaires – sur un pied d'égalité avec le droit souverain de conserver ces espèces serait incompatible avec l'idée largement répandue de la supériorité de la conservation sur l'utilisation.¹²⁴

Ces considérations nous amènent aux concepts d'opportunité et de nécessité qu'une cour ou un tribunal peut appliquer dans l'évaluation du bien-fondé d'une interférence, conformément à l'Article 78(2) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Il est permis de croire, dans ces circonstances, qu'il faut porter une attention particulière à l'objectif de la réglementation. Il est extrêmement important que cet objectif soit conforme aux obligations généralement acceptées et applicables à l'échelle internationale visant la protection et la préservation de l'environnement marin¹²⁵ et la préservation de la biodiversité marine¹²⁶. En fait, le paragraphe 66 de la Résolution 59/25 de l'UNGA confirme l'engagement de la communauté internationale à assurer le respect de ces obligations.¹²⁷

Enfin, une cour ou un tribunal à qui on aura demandé de statuer sur cette question peut faire sienne l'approche actuellement préconisée par les organismes de règlement du différend de l'OMC. Dans la cause entourant *les crevettes et les tortues* les rapports initiaux ont fait état que si des sérieux efforts de négociation déployés en toute bonne foi ne donnaient pas lieu à une entente multilatérale, l'adoption de mesures commerciales unilatérales pouvait ne pas aller à l'encontre du droit commercial international.¹²⁸ L'évolution récente de la cause entourant *les crevettes et les tortues* a confirmé le bien-fondé des mesures commerciales unilatérales.¹²⁹ Il faut peser le pour et le contre des solutions multilatérales par rapport à l'importance des préoccupations en ce qui a trait à la protection et la préservation de l'environnement marin, la préservation de la biodiversité marine et l'urgence de prendre des mesures réglementaires. L'urgence de prendre des mesures réglementaires est clairement mise en évidence aux paragraphes 66 à 69 de la Résolution 59/25 de l'UNGA et par les demandes des États et des ORGP visant l'interdiction provisoire des pratiques de pêche destructives.

Nous croyons que le processus de pondération et d'équilibrage est influencé, mais non fondamentalement altéré par la présence d'une ORGP qui a autorité, sur le plan géographique et sur le fond, sur les pratiques de pêche destructives dans les zones où l'État côtier entend exercer ses droits souverains sur le plateau continental (extérieur). Bien que cela exige des États côtiers d'accroître leurs efforts pour mener des négociations de bonne foi, toute action unilatérale n'est pas exclue pour autant, plus particulièrement lorsqu'une interdiction est de nature provisoire.

Enfin, si un ou plusieurs États exerçant la pêche en haute mer est d'accord avec l'idée que les interventions d'un État côtier ne constituent en aucune circonstance une interférence injustifiable au sens de l'Article 78(2) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ils ont néanmoins la possibilité d'instituer une procédure de règlement de différend aux termes de la Partie XV de la Convention, lorsque la situation l'impose. La pratique adoptée par l'État et la jurisprudence internationale semble être une source sûre pour l'interprétation

¹²⁴ Voir *inter alia* l'Art. 62(1) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, selon laquelle l'objectif d'utilisation optimale ne porte pas atteinte à l'obligation de conserver les ressources.

¹²⁵ Voir la Partie XII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et plus particulièrement les Art. 192-193 et 194(5).

¹²⁶ Art. 1 et 6 de la Convention sur la biodiversité.

¹²⁷ Voir aussi le texte principal accompagnant la note **Error! Bookmark not defined.**. On trouvera également des renseignements intéressants à cet égard dans le différend *Corée – Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée* – où l'organe d'appel a appliqué un processus mettant en cause une pondération et un équilibrage de l'importance des intérêts communs (doc. WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, du 11 décembre 2000, par. 164).

¹²⁸ États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes – Rapport du groupe spécial (doc. de l'OMC, WT/DS58/R du 15 mai 1998), par. 7.43, 7.55 et 9.1 et rapport de l'organe d'appel (doc. de l'OMC, WT/DS58/AB/A du 12 octobre 1998), par. 186.

¹²⁹ Voir le doc de l'OMC WT/DS58/RW du 15 juin 2001 et le doc WT/DS58/AB/RW du 22 octobre 2001, aux par. 135-138).

et l'application de l'Article 78(2) et ne requiert donc pas une réforme du cadre juridique international, tel que discuté à la Section 7.

Commission des limites du plateau continental

Au moment où nous rédigeons cet article, seulement trois des trente-trois États potentiels ont présenté des soumissions à la Commission des limites du plateau continental (CLPC),¹³⁰ en vue d'établir les limites de leurs plateaux continentaux. Aucune de ces soumissions n'avait fourni tous les renseignements nécessaires pour donner à ces limites un caractère « définitif et obligatoire » aux termes de l'Article 76(8) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Cela n'enlève cependant pas les droits des États côtiers à leur marge continentale et ne contrevient pas à l'exercice de leurs droits souverains *per se*,¹³¹ dans la mesure où certaines conditions sont respectées. L'exercice de ces droits ne constitue pas une interférence injustifiable aux termes de l'Article 78(2) de la Convention des Nations Unies. En outre, on soutient que l'exercice des droits souverains ne devrait pas permettre aux États côtiers d'obtenir plus de ressources naturelles, au détriment des États qui exercent la pêche en haute mer ou de la communauté internationale dans un secteur donné. L'imposition d'une interdiction provisoire sur les pratiques de pêche destructives n'est pas incompatible avec cette dernière condition. Si ces conditions sont respectées, rien ne peut empêcher deux États côtiers ou plus d'intervenir conjointement dans des zones de la marge continentale où leurs revendications se chevauchent. Un État côtier est néanmoins bien avisé d'éviter toute application stricte de ses règlements en matière de pratiques de pêche destructives dans les secteurs où sa marge continentale peut faire l'objet de vues divergentes entre l'État côtier, la CLPC et les tiers États. Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, les procédures de règlement des différends aux termes de la Partie XV de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer permettent aux États exerçant en haute mer de vérifier la légalité des interventions d'un État côtier.

7. Réforme du régime juridique international régissant les pêches en haute mer

Cette conférence tombe à point nommé puisqu'elle permettra d'aborder des thèmes qui pourront être soulevés lors de la conférence d'examen prévue aux termes de l'Article 36 de l'Accord des Nations Unies sur les pêches. Elle permettra d'évaluer l'« efficacité de [l'Accord] en matière de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs » et « d'examiner et d'évaluer la pertinence des dispositions de [l'Accord] et, si nécessaire, des moyens de renforcer l'approche de fond et les méthodes de mise en œuvre de ces dispositions seront proposés, afin de mieux s'attaquer aux problèmes de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs ».

Un premier point qu'il faudra prendre en compte lors de cette conférence d'examen est de trouver un juste équilibre entre le besoin d'une réforme et le besoin de consolider la participation universelle à l'Accord sur les pêches. Comme nous en avons discuté à la sous-section 5.2, la participation actuelle n'est pas universelle et plusieurs importants États côtiers manquent à l'appel. La réforme du régime international actuel des pêches en haute mer pourrait mettre la participation universelle en péril. La négociation d'un traité pour les pêches en haute mer qui « mettrait en place » et élaborerait les dispositions générales de la Section 2 de la Partie VII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et qui s'intégrerait à

¹³⁰ Il s'agit de l'Australie, du Brésil et de la Fédération de la Russie. Pour plus de renseignements, voir : www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm.

¹³¹ Voir l'Art 77(3) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

l'Accord des Nations Unies sur les pêches, par exemple, au moyen d'un organisme international de gestion des pêches, constituerait presque certainement une menace. La proposition visant la mise en œuvre de traité portant exclusivement sur les pêches en haute mer¹³² poserait sans doute les mêmes menaces, notamment en raison de la définition des pêches en haute mer qu'il faudrait élaborer et des risques d'empiétement sur la compétence des ORGP existantes.

Deux approches *pourraient ne pas* constituer une menace importante à la consolidation : ce sont la transformation des instruments non exécutoires en des instruments exécutoires et l'application *mutatis mutandis* de certaines dispositions de l'Accord des Nations Unies sur les pêches à d'autres scénarios. Ainsi, le plan modèle de la FAO sur les ports¹³³ pourrait être appliqué à la première approche, tandis que les Articles 5 et 6 et les Annexes I et II de l'Accord sur les pêches pourraient être appliqués aux stocks de poissons homogènes en haute mer. On pourra prétendre qu'aucun de ces deux exemples n'élargira le droit actuel de réglementer les pêches, conformément au droit international coutumier.¹³⁴ Rien n'empêche les États portuaires ou les ORGP d'appliquer immédiatement le plan modèle de la FAO pour les ports et certaines dispositions et Annexes de l'Accord des Nations Unies sur les pêches. L'un des avantages de ces deux exemples est que le droit volontaire de réglementer devient une obligation. Ceci dit, la sélection des dispositions ou des Annexes pour l'application *mutatis mutandis* ne devrait pas seulement tenir compte de leur pertinence *per se*, mais également de l'importance de préserver le caractère global de l'Accord sur les pêches.

Le processus visant la réforme du cadre juridique international sera choisi en fonction de divers facteurs et compromis.¹³⁵ L'intégration d'une version exécutoire du plan modèle de la FAO sur les ports pourrait par exemple se concrétiser par la procédure d'amendement énoncée à l'Article 45 de l'Accord sur les pêches et déboucher sur une nouvelle Annexe (l'Annexe III). Étant donné que seuls les États parties à l'Accord sur les pêches auraient droit de participer au processus d'amendement, cela pourrait aller à l'encontre de la nécessité d'élargir la participation à l'ensemble des parties concernées. La convocation d'une conférence des Nations Unies pour négocier une entente sur la mise en œuvre de l'Accord sur les pêches permettrait une participation beaucoup plus élevée, mais elle risque également d'être vouée à l'échec, en raison de l'opposition des parties à l'Accord des Nations Unies sur les pêches.

Quant à l'application *mutatis mutandis* de certaines dispositions de l'Accord des Nations Unies sur les pêches aux stocks de poissons homogènes en haute mer, l'Article 36 (reproduit plus haut en partie) indique qu'elle n'a été envisagée que pour les stocks de poissons chevauchants ou les stocks de poissons grands migrateurs. Même si l'Article 45 ne répond pas aux objectifs d'amendements en aucune manière, il semble que les États parties à l'Accord des Nations Unies sur les pêches ne seraient pas mandatées d'aller au-delà des dispositions de l'Article 36. Nous croyons que l'utilisation de l'Article 45 pour ce scénario serait dépourvue de légitimité internationale et risquerait de fragmenter la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en une « Constitution des océans ».

¹³² Rapport, note 128, par. 86.

¹³³ Le plan modèle sur les mesures des États portuaires pour lutter contre les pêches illégales, non rapportées et non réglementées (Annexe E au rapport de la Consultation technique sur les mesures prises par les États portuaires pour lutter contre les pêches illégales, non réglementées et non rapportées. Rome, du 31 août au 2 septembre 2004. (FAO, *Rapport sur les pêches*, no 759 (Rome, FAO: 2004)), endossé par le COFI lors de sa vingt-sixième session (Rapport, note 128, par. 25).

¹³⁴ Voir Molenaar, note **Error! Bookmark not defined.**, p. 230-231.

¹³⁵ Pour une analyse, voir D. Freestone et A.G. Oude Elferink, « Flexibility and Innovation in the Law of the Sea – Will the LOS Convention Amendment Procedures Ever Be Used? », dans A.G. Oude Elferink (éd.) *Stability and Change in the Law of the Sea: The Role of the LOS Convention* (Martinus Nijhoff Publishers, à paraître).

8. Conclusion

Les lacunes sur le fond et sur le plan géographique de la couverture des hautes mers par les organisations et arrangements régionaux ou sous-régionaux de gestion des pêches sont au nombre des nombreuses faiblesses du régime mondial actuel de gouvernance de la pêche de capture marine. Les États et les organismes régionaux et internationaux devraient adhérer au concept de « mise en tutelle ».¹³⁶ Nous croyons que les paragraphes 66 à 69 de la Résolution 59/25 de l'UNGA encouragent les États et les organismes internationaux à agir en qualité de gardiens des intérêts de la communauté internationale en leur demandant d'être proactifs et préparés à interpréter leur champ de compétence et ainsi combler les lacunes mentionnées plus haut, d'ici à ce que des arrangements permanents soient mis en place.

¹³⁶ Il y a lieu de noter qu'en 1970, la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* du Canada (26 juin 1970, C.R.C. ch. A-12) a été très controversée au moment de son adoption, mais elle a été finalement en partie justifiée dans l'Art. 234 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Voir *inter alia* J.A. Beesley, « The Arctic Pollution Prevention Act: Canada's Perspective », I *International Law Journal of Syracuse* 226-235 (1973).