



GOVERNANCE ACTUELLE DES PÊCHES

**AMBASSADEUR SATYA N. NANDAN
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL – AUTORITÉ INTERNATIONALE DES FONDS MARINS
PRÉSIDENT DE LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LES STOCKS DE
POISSONS CHEVAUCHANTS ET LES STOCKS DE POISSONS GRANDS
MIGRATEURS (1993 - 1995)**

**CONFÉRENCE SUR LA GOUVERNANCE DES PÊCHES EN HAUTE MER
ET L'ACCORD DES NATIONS UNIES SUR LA PÊCHE
*PASSONS À L'ACTION***

**ST. JOHN'S, TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR
DU 1^{ER} AU 5 MAI 2005**

PÊCHES ET OCÉANS, CANADA

LA VERSION PRONONCÉE FAIT FOI

GOUVERNANCE ACTUELLE DES PÊCHES

Orateur principal

*Satya N. Nandan**

Secrétaire général, Autorité internationale des fonds marins

Dans mon exposé sur « La gouvernance actuelle des pêches », je compte faire quelques observations préliminaires sur l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et ses principales réalisations. Ensuite, je parlerai de questions actuelles ayant trait à sa mise en œuvre, et je ferai des suggestions sur la façon d'aborder certains problèmes. Cette présentation est fondée sur un article assez volumineux traitant de *l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrants de 1995*, auquel Michael Lodge et moi avons travaillé. Cet article sera publié plus tard cette année.

La gouvernance actuelle des pêches est fondée en grande partie sur les droits et les obligations des États et de leurs ressortissants, précisés dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. S'ajoutent à cela un certain nombre d'instruments plus ou moins contraignants qui font partie intégrante du régime mondial de gouvernance des océans, lequel comprend le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO (1995). L'élément commun de ces instruments supplémentaires est qu'ils visent tous à perfectionner les dispositions pertinentes de la Convention de 1982 qui portent plus particulièrement sur la conservation et la gestion des ressources biologiques en haute mer.

Le plus important de ces instruments est l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995 (ANUP), qui est entré en vigueur le 11 décembre 2001. Cet accord découle d'une conférence proposée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en 1991, dans le cadre du Plan d'action 21, et tenue sous l'égide des Nations Unies dans le but d'assurer la mise en œuvre efficace des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relativement aux stocks chevauchants et grands migrants. Cette conférence est née de la crise qui a touché les pêches marines dans les années 1990 et qui a conduit à l'effondrement de stocks de poissons précieux, comme la morue dans l'Atlantique Nord-Ouest et la goberge dans la mer de Bering. Cet effondrement a donné lieu à des tensions entre les États côtiers et les autres États qui pêchent en haute mer, tensions qui ont fait couler beaucoup d'encre ailleurs et qu'il n'est pas besoin de rappeler ici. Il suffit de dire qu'au début des années 1990, il est devenu évident que le régime des pêches en haute mer, établi depuis la Convention de 1982, ne suffisait pas pour empêcher l'épuisement des stocks mondiaux de poissons. La situation des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants était particulièrement grave. De toute évidence, la couverture des pêches en haute mer par les ententes régionales était incomplète. Même là où elles avaient été conclues, les ententes régionales conduisaient rarement à la mise en place d'instruments adéquats pour l'application des règlements. Elles ne permettaient pas, non plus, de régler les différends associés à la répartition des ressources entre les États pêcheurs, pas plus que de résoudre la question des droits, des obligations et des intérêts respectifs des États côtiers et des autres États qui pêchent en haute mer, ni de s'attaquer à la question des droits et obligations des nouveaux venus à la pêche.

L'Accord sur les stocks de poissons vise avant tout à mettre en œuvre les dispositions de la Convention de 1982. C'est ce que prévoit explicitement l'article 4, libellé comme suit :

« [a]ucune disposition du présent Accord ne porte atteinte aux droits, à la juridiction et aux obligations des États en vertu de la Convention. Le présent Accord est interprété et appliqué dans le contexte de la Convention, et d'une manière compatible avec celle-ci. »

Cette disposition démontre clairement que la Convention de 1982 demeure le fondement jurisprudentiel des dispositions de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons (ANUP).

L'ANUP repose sur trois piliers. Ensemble, ces piliers visent à faciliter l'atteinte de l'objectif premier, qui est la conservation et l'exploitation durable des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs.

Le premier pilier comprend un énoncé des principes et des pratiques qui devraient servir de base à une gestion améliorée des stocks. L'objectif principal consiste à rechercher des régimes compatibles de conservation et de gestion à l'intérieur comme à l'extérieur des juridictions nationales. Il convient d'établir des mesures de conservation et de gestion fondées sur le principe de précaution, ainsi que d'utiliser des points de référence, établis à partir des meilleurs renseignements scientifiques disponibles, pour déterminer le niveau d'utilisation des stocks.

Le deuxième pilier consiste à veiller au respect et à l'application des mesures de conservation et de gestion, ainsi qu'à faire en sorte que ces efforts ne soient pas sapés par ceux qui pêchent ces stocks. La conformité aux mesures doit être la responsabilité collective de tous les États concernés. L'ANUP reconnaît en outre que l'application efficace des règlements en haute mer doit s'appuyer sur une coopération accrue entre les États. À cette fin, la responsabilité première des États du pavillon est réaffirmée. De plus, un cadre d'action pour les États autres que les États du pavillon, comportant entre autres un droit internationalement reconnu de monter à bord des navires et d'y effectuer des inspections pour appuyer les mesures de conservation et de gestion convenues à l'échelle régionale ou mondiale, a été établi et assorti de garanties pour prévenir les abus.

Le troisième pilier est l'instauration d'un mode de résolution pacifique des différends. Bien que cette mesure offre diverses options de règlement à caractère non contraignant, chaque différend peut, en bout de ligne, être soumis à un tribunal qui prendra une décision exécutoire.

La réalisation la plus importante de l'ANUP est peut-être bien sa façon de développer les concepts de coopération, de compatibilité et de responsabilité issus de la Convention de 1982. Et, cela, l'Accord l'accomplit en misant sur l'équilibre et la réciprocité en ce qui concerne les droits et les obligations connexes des États côtiers et des autres États qui pêchent en haute mer, par l'introduction de la notion de compatibilité. Il l'accomplit aussi en développant les concepts de la biodiversité, de l'approche écosystémique et du principe de précaution, qui étaient déjà implicites dans la Convention de 1982 et nécessaires pour que sa mise en œuvre soit efficace.

L'Article 36 de l'ANUP stipule que, quatre ans après l'entrée en vigueur de l'Accord, le secrétaire général des Nations Unies doit tenir une conférence afin d'évaluer l'efficacité de l'Accord à assurer la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. L'objectif de la Conférence est d'examiner les dispositions de l'Accord et de déterminer si elles sont adéquates, puis, au besoin, de proposer des façons d'en renforcer la teneur et d'améliorer les méthodes utilisées pour leur mise en œuvre. Ainsi, serons-nous mieux en mesure de résoudre les problèmes liés à la conservation et à la gestion de ces deux types de stocks.

Aujourd'hui, j'aimerais surtout discuter de questions actuelles importantes et de suggestions pour l'avenir, sur lesquelles la Conférence de révision pourrait se pencher, à la lumière des expériences vécues depuis 1995. Les questions que je propose d'aborder sont :

- (1) L'adhésion à l'ANUP;
- (2) L'amélioration de la mise en œuvre régionale par les organismes régionaux de gestion des pêches;

- (3) L'application du principe de précaution et des modes de gestion écosystémique;
- (4) Une responsabilité accrue des États du pavillon;
- (5) La mise en œuvre de l'ANUP par les pays en voie de développement;
- (6) Les stocks hauturiers distincts et les pratiques de pêche destructrices

1. L'adhésion à l'ANUP

Il ne fait pas de doute que l'amélioration de la mise en application de l'ANUP passe d'abord par une adhésion plus large et plus efficace des États. L'ANUP ne pourra atteindre son plein potentiel tant et aussi longtemps que les États côtiers, pêcheurs et du pavillon les plus importants n'en feront pas partie et ne se conformeront pas à ses obligations. En avril 2005, l'ANUP comptait 52 Parties. En comparaison, à la même date, il y avait 148 Parties à la Convention de 1982 et 121 Parties à l'Accord de mise en oeuvre de 1994 concernant l'exploitation minière des fonds marins. Une raison technique peut expliquer cet écart. Contrairement à l'accord de 1994, l'ANUP n'a pas de procédure de demande d'adhésion automatique, et il ne bénéficie pas non plus des liens institutionnels existants avec le système des Nations unies. Le fait qu'un État peut être partie à l'ANUP sans être Partie à la Convention de 1982 représente une autre différence importante entre l'Accord de 1994 et l'ANUP.

Il est d'une importance cruciale que toutes les parties à la Convention de 1982 deviennent parties à l'ANUP pour qu'il y ait un lien continu entre les dispositions de la Convention et celles de l'accord de mise en oeuvre, comme cela était prévu à l'origine. Il est regrettable, toutefois, que le rythme des ratifications et des adhésions ait été très lent. À cet égard, il faut saluer l'initiative du Secrétaire général des Nations unies concernant la tenue d'activités régulières sur les traités afin d'encourager les États à adhérer aux traités dont il est le dépositaire, à les signer ou à les ratifier. On devrait demander au Secrétaire général d'inclure l'Accord de 1995 dans l'activité sur les traités de la prochaine Assemblée générale ainsi que de la Conférence de révision. Parmi les autres initiatives plus innovatrices prises pour trouver des solutions à ce problème, les membres du Groupe de travail sur la haute mer, établi sous les auspices de l'OCDE, ont convenu d'exercer une pression diplomatique sur un certain nombre d'États clés reconnus comme ayant un intérêt particulier dans le sujet de l'ANUP soit à titre d'États du pavillon importants de pêche hauturière, soit à titre d'États ayant un intérêt marqué dans les pêches.

L'ajout d'un nombre élevé de nouvelles Parties à l'ANUP représenterait une réalisation mesurable et un résultat important de la Conférence de révision de l'ANUP. Comme celle-ci doit avoir lieu en 2006, il serait utile que l'Assemblée générale accorde cette année une attention spéciale à la nécessité de l'adhésion des États à l'Accord de 1995.

2. L'amélioration de la mise en oeuvre régionale par les organismes régionaux de gestion des pêches

Le deuxième grand domaine qui soulève des problèmes concerne une mise en oeuvre inadéquate au niveau régional, notamment l'absence de normes institutionnelles, le manque de coordination entre les organismes régionaux et une harmonisation insuffisante sur le plan des mesures. Le rôle central de mise en application confié aux organismes régionaux de gestion des pêches (ORGP) est déterminant dans la réussite de l'ANUP.

Les ORGP sont les intermédiaires grâce auxquels les États parties à l'ANUP qui pêchent des stocks de poissons chevauchants et des grands migrateurs peuvent remplir leurs obligations de collaborer à la

conservation et à la gestion de ces stocks. En donnant une définition large et fonctionnelle de ce qui constitue une organisation ou une entente à cette fin, l'ANUP laisse aux États une latitude considérable pour déterminer la manière qu'ils veulent coopérer. Une organisation internationale des pêches hautement structurée n'est pas nécessaire tant que l'ORGP répond aux critères énoncés à l'article 10 de l'ANUP. L'ANUP ne force pas non plus les États à se joindre aux ORGP. Cependant, s'il existe un ORGP et qu'un État partie à l'ANUP n'en devient pas membre, l'État est tenu d'appliquer toutes les mesures de gestion adoptées par l'ORGP. Ainsi, les États parties à l'ANUP ne peuvent se soustraire à leur obligation de coopérer en ne devenant pas membre de l'ORGP pertinente. Lorsqu'il n'y a pas d'ORGP, les États pêcheurs et les États côtiers de la région doivent coopérer à en établir un, ou conclure des ententes appropriées de conservation et de gestion. En même temps, l'ANUP insiste sur le fait que les États ayant un intérêt réel dans les pêches visées ont droit de devenir membres de l'ORGP pertinente. Cette disposition importante et difficile vise à s'assurer que, d'une part, l'ANUP ne peut être utilisé pour protéger la position des États qui pratiquent actuellement la pêche en haute mer en bloquant les participants éventuels, tandis que, d'autre part, l'ORGP ne devrait pas être ouverte à tous les États, quelque grand que soit leur intérêt. L'article 8(4) explique clairement les conséquences de ne pas adhérer à un ORGP ou de ne pas coopérer avec lui. Il prévoit que seuls les États qui sont membres de l'ORGP pertinente, ou qui consentent à appliquer les mesures de conservation et de gestion établies par l'ORGP, auront accès aux ressources des pêches auxquelles ces mesures s'appliquent.

Pour les États, le meilleur moyen de contourner ces dispositions est d'enregistrer leurs bateaux de pêche (ou d'en changer le pavillon) dans des États qui ne sont pas membres de l'ORGP en question et de continuer à exercer leur liberté (revendiquée) de pêcher en haute mer sans être restreints par les mesures de conservation mises en place par l'ORGP. Ce problème est au cœur des préoccupations liées à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN). L'ANUP adopte l'approche de la carotte et du bâton face à cette situation, tout en reconnaissant qu'en réalité ses dispositions ne sont pas contraignantes pour les parties. Il oblige ainsi les États qui sont membres d'un ORGP à demander à des non-membres (et à des non-parties à l'ANUP) de se conformer aux mesures de conservation et de gestion adoptées par l'ORGP. La coopération doit être récompensée par des avantages (sans doute sous forme d'allocations de pêche) proportionnels à l'engagement de collaborer. C'est la carotte. Le bâton, lui, se manifeste sous la forme des articles 17(4) et 33(2), qui ordonnent aux États parties à l'ANUP de prendre des mesures conformes à l'ANUP et au droit international afin de décourager les non-parties à nuire à l'efficacité des mesures de conservation et de gestion adoptées par un ORGP.

Malgré certains progrès positifs réalisés dans certaines régions, il est clair que les dispositions de l'ANUP n'ont pas encore réalisé leur plein effet. Même s'il y a dans le monde entier quelque 19 ORGP qui ont compétence sur les zones hauturières, leur portée en haute mer demeure géographiquement et fonctionnellement incomplète. Certains ORGP n'ont pas la capacité voulue, et la participation dans la plupart des cas n'est pas suffisamment importante pour assurer l'application des mesures de conservation et de gestion et pour éliminer le problème des « profiteurs ».

La question des normes institutionnelles est importante, et l'on reconnaît de plus en plus la nécessité d'appliquer des « pratiques exemplaires », tant en ce qui concerne la capacité institutionnelle de l'ORGP d'atteindre les objectifs de conservation qu'en ce qui a trait au degré de l'atteinte des mesures de conservation et de gestion par l'ORGP. Il faut se rappeler que l'ANUP a adopté une mesure progressive consistant à établir une liste exhaustive, sous forme juridiquement contraignante, des questions sur lesquelles les États devraient pouvoir s'entendre afin d'assurer la gestion durable des pêches. Par voie de conséquence, l'ORGP utilisé comme véhicule de cette coopération doit être structuré de telle sorte que ses dispositifs institutionnels soient en mesure de fournir un milieu qui permet aux États membres de s'entendre sur les questions précisées à l'article 10. Il est vrai que la plupart des ORGP ont été créés avant l'ANUP, et nombre d'entre eux ne sont pas à la hauteur des normes institutionnelles établies par l'ANUP.

En fait, l'absence d'une approche systématique de mise en oeuvre de l'ANUP dans la plupart des ORGP a été relevée par le Secrétaire général des Nations Unies, dans son rapport sur la situation de l'ANUP, comme un obstacle important à une mise en oeuvre efficace. Le Groupe de travail sur la haute mer, en se fondant sur un examen de la documentation actuelle, a décrit succinctement certaines des principales raisons expliquant le manque d'efficacité des ORGP. Je suis convaincu que vous trouverez ce rapport utile.

La grande faiblesse de l'ANUP est qu'il ne fournit aucun mécanisme par lequel les ORGP (et les États qui pêchent dans une région mais ne font pas partie de l'ORGP pertinent) peuvent être tenus de rendre compte. L'efficacité de l'ANUP repose sur un réseau distinct et disparate d'ORGP. Pourtant, il n'y a pas de lien institutionnel entre l'ANUP et les ORGP qui sont responsables de la mise en oeuvre de ses dispositions. On croit qu'une surveillance accrue des ORGP à l'échelle mondiale pourrait renforcer considérablement les mesures régionales et nationales aux fins d'une mise en oeuvre efficace de l'ANUP. Cette surveillance pourrait aussi favoriser une approche plus systématique de l'amélioration de la conformité aux mesures de conservation et de gestion de l'ANUP. Dans la formulation d'une telle proposition, il faut, évidemment, tenir compte du fait que la plupart des ORGP sont des entités autonomes. Comme le démontre le cas de l'IATTC, la modification de l'instrument constitutif d'un ORGP n'est pas une tâche facile. La dure réalité à laquelle nous sommes confrontés est que l'arraisonnement en haute mer et les plans d'inspection, peu importe leur caractère novateur, n'auront que des effets limités, si on veut réellement s'attaquer au problème des États du pavillon récalcitrants.

La façon dont la communauté internationale pourrait s'y prendre pour assurer une surveillance adéquate à l'échelle mondiale devra faire l'objet de discussions. Une stratégie, suggérée par le Secrétaire général des Nations Unies dans son rapport, consiste à établir, en se fondant sur les réunions biennuelles des ORGP organisées par la FAO, un programme plus ciblé dans lequel ces dernières pourraient travailler ensemble à la mise en oeuvre de l'ANUP. Selon toute vraisemblance, il s'agirait d'un mécanisme approprié pour promouvoir l'amélioration de la coordination entre les ORGP et une plus grande harmonisation des mesures d'intérêt commun, notamment celles qui sont appliquées à l'échelle internationale par les 5 ORGP pour les tonidés. Cette approche pourrait toutefois être moins efficace pour promouvoir la coordination entre les ORGP qui ont moins de points en commun.

Les Parties à l'ANUP pourraient également assumer le mandat précis qui consiste à évaluer le rendement des ORGP et à faire des recommandations à ce sujet de façon périodique. Par exemple, cette évaluation pourrait être effectuée par les Parties dans le cadre d'un processus d'examen quinquennal fondé sur les rapports techniques de la FAO, à titre d'agence spécialisée responsable des questions de pêches, et fondé sur des auto-évaluations ou des vérifications par un tiers des mesures de conservation et de gestion adoptées par les ORGP. Peu importe la méthode choisie, l'objectif visé sera d'élaborer des indicateurs de rendement clairs pour les ORGP et de vérifier de façon systématique si les mesures de conservation et de gestion sont efficaces et conformes à l'ANUP. Un processus de cette nature permettrait d'assurer la reddition de comptes en établissant des objectifs clairs pour les Parties en ce qui concerne les ORGP dont elles sont membres. La communauté internationale pourrait également déterminer clairement les secteurs dans lesquels les OGRP ne respectent pas les normes exigées par la FAO pour ensuite prendre les mesures qui s'imposent. Enfin, ce processus pourrait être utilisé pour encourager les États à adhérer à l'ANUP et à faire partie d'une ORGP.

3. L'application du principe de précaution et de modes de gestion écosystémique

Une des plus importantes contributions de l'ANUP est la mise en application de l'approche de précaution dans le contexte de la gestion des pêches. L'ANUP s'appuie donc sur le principe de précaution adopté dans le cadre de la CNUED et l'applique directement à la gestion des pêches, en utilisant des points de référence limites comme indicateurs pour marquer l'apparition de conditions dangereuses. Des réponses appropriées et prénégociées seront nécessaires pour établir les conditions seuils. Les paramètres de ces conditions ainsi que les directives concernant le niveau de réponse adéquat sont présentés à l'Annexe II de l'ANUP. Ils font également état de la nécessité d'établir des points de référence limites lorsque les renseignements sont peu nombreux ou inexistant. Il faut noter que, malgré la mise en œuvre de l'ANUP, peu d'éléments permettent de croire que la plupart des ORGP ont appliqué les mesures de gestion mentionnées dans les dispositions de l'Annexe II.

Il est important que l'examen proposé de la mise en œuvre de l'ANUP tienne compte de la mesure dans laquelle les ORGP ont pu respecter les exigences de l'ANUP concernant l'approche de précaution et la gestion écosystémique, et détermine les éléments qui ont pu les empêcher d'assumer leurs responsabilités. Étant donné que l'application de l'approche de précaution est principalement fondée sur l'évaluation des risques, il semble évident que d'autres efforts devront être déployés pour évaluer les risques associés à la récolte des stocks ciblés à des niveaux optimaux sur les espèces connexes et dépendantes.

4. Une responsabilité accrue des États du pavillon

Il serait bon de rappeler qu'une des principales préoccupations des États lors de la période qui a mené à la CNUED était la pratique de changement de pavillon utilisée par certains bateaux de pêche qui veulent éviter de se conformer aux mesures de conservation et de gestion convenues au niveau international. Ce problème est bien connu et il n'est pas nécessaire de le décrire en détails une fois de plus. Les bateaux qui veulent échapper aux mesures de conservation et de gestion adoptées par les ORGP n'ont qu'à prendre le pavillon d'un pays qui ne fait pas partie de l'ORGP. Dans de nombreux cas, il s'agit de pays qui ne peuvent ou qui ne veulent pas assumer leurs responsabilités liées au contrôle des activités des bateaux dans le cadre des lois internationales. On parle de « pavillons de complaisance », bien qu'au cours des dernières années, on utilise de plus en plus l'expression « pavillons de non-conformité ». En résumé, le problème n'est pas tellement que ces États changent de pavillon, mais plutôt que les pays qui permettent à des bateaux d'utiliser leur nationalité refusent de faire partie des ORGP et de respecter les mesures de conservation convenues.

L'article 94 de la Convention de 1982 porte sur l'obligation des États du pavillon d'exercer leurs pouvoirs pour régler les questions administratives, techniques et sociales liées à l'utilisation de leur pavillon par d'autres bateaux. Il faut rappeler que, lors de la négociation de la Convention, dans les années 70, la première préoccupation était les navires de marine marchande, en particulier les bateaux-citernes et les navires de charge, la sécurité en mer et la pollution. À l'époque, les bateaux de pêches ne faisaient pas l'objet de beaucoup de discussions, probablement parce que la pratique de changement de pavillon n'était pas aussi répandue.

À la suite des préoccupations exprimées lors de la CNUED, cette question a été abordée en priorité par la FAO. « L'Accord de conformité » a donc été adopté en 1993, soit avant l'ANUP, même si la partie V de ce dernier accord porte sur des éléments semblables. Ces deux accords visent à décrire les obligations des États du pavillon en ce qui concerne les bateaux de pêche en haute mer. La principale obligation, qui s'applique à tous les États du pavillon, vise à garantir que les bateaux de pêche en haute mer ne diminuent pas l'efficacité des mesures de conservation et de gestion convenues au niveau international. Les deux accords, plus particulièrement l'ANUP, ajoutent un élément en obligeant les États du pavillon à prendre

une série de mesures, notamment en interdisant à ces bateaux de pêcher en haute mer sans un permis précis (que l'État pavillon ne peut délivrer que s'il peut assumer efficacement sa responsabilité envers ce bateau), en conservant les dossiers de tous les bateaux autorisés à pêcher, en mettant en place des systèmes de repérage par satellite qui permettent de localiser ces bateaux, en recueillant des données de base sur les pêches et en faisant des rapports de celles-ci, et en collaborant avec d'autres États à la mise en œuvre de plans d'inspection.

Un des points les plus litigieux de l'ANUP était la possibilité de permettre à des États autres que les États du pavillon d'arraisonner et d'inspecter des bateaux en haute mer. L'ANUP est le premier mécanisme international à établir une telle procédure, après plusieurs centaines d'années de droit international. Toutefois, il est important de noter que le pouvoir d'arraisonner et d'inspecter les bateaux est strictement limité par des garanties qui autorisent les États du pavillon à faire respecter leurs lois en tout temps, et qui par le fait même les encouragent à prévenir les abus ainsi que les risques pour la vie humaine et la sécurité.

Malgré les améliorations apportées à la loi, il est clair que le problème lié au contrôle des changements de pavillon inadéquats n'est pas réglé dans le contexte des pêches, mais qu'il continue plutôt à s'accroître. Il est bon de noter, en passant, que les six cas de prompt libération en vertu de l'article 292 de la Convention de 1982 présentés devant le Tribunal international du droit de la mer étaient des bateaux de pêche qui avaient utilisé des pavillons de complaisance. À mesure que le nombre d'États du pavillon augmentera (on en comptait 67 en 1952, contre plus de 120 aujourd'hui), le problème des registres ouverts devrait vraisemblablement s'accroître. Une des raisons qui expliquent cette situation, et qu'on ne peut ignorer, est le lien entre le changement de pavillon et la surcapacité des flottilles de pêche à l'échelle mondiale. Trop souvent, le changement de pavillon est effectué par les ressortissants d'États qui ont épuisé les ressources de leur propre ZEE ou les quotas régionaux accordés par les ORGP, mais qui utilisent les quotas d'autres régions sous des pavillons de complaisance, souvent ceux de pays en développement, afin d'avoir accès à ces pêches en tant que « nouveaux participants ».

La dure réalité à laquelle nous sommes confrontés est que l'arraisonnement en haute mer et les plans d'inspection, peu importe leur caractère novateur, n'auront que des effets limités, si on veut réellement s'attaquer au problème des États du pavillon récalcitrants.

Même si le tableau brossé ci-dessus est plutôt sombre, il y a lieu d'être optimistes si nous considérons ce qui a été accompli dans le domaine de la marine marchande, où une longue période d'établissement des normes est graduellement remplacée par une période de vérification de la performance des États parties aux conventions et aux ententes d'établissement des normes. Ces vérifications sont appuyées par un certain nombre de mesures actives d'application de la loi, notamment la tenue de listes blanches par l'OMI (Organisation maritime internationale) et le recours à des mesures de l'État du port pour appliquer ces normes. Bien sûr, il faut garder à l'esprit que les deux facteurs fondamentaux qui ont rendu cette situation possible sont les suivants : 1) la large participation à des conventions pertinentes de l'OMI et 2) l'attention particulière accordée à la sécurité maritime suite aux événements mondiaux du 11 septembre, qui ont rapidement entraîné l'adoption généralisée d'initiatives comme le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (Code ISPS) et le Code international de gestion pour la sécurité (Code ISM).

Néanmoins, il est évident que le domaine des pêches accuse un net retard sur celui de la marine marchande en ce qui a trait à la façon dont les normes internationales sont élaborées et appliquées. Un certain nombre de mesures pratiques pourraient être prises pour améliorer la situation actuelle.

- a) Premièrement, on devrait redoubler d'effort pour définir les normes attendues des États du pavillon, en se fondant sur l'ANUP. Dans les cas où elles sont insuffisantes, elles devraient être renforcées. Les travaux du Groupe consultatif sur la mise en œuvre des États du pavillon, mis sur pied par le Secrétaire général des Nations Unies en 2003, peuvent servir de fondement utile à cet égard. Toutefois, en fin de compte, il faut disposer d'un ensemble complet de lignes directrices sur la performance des États du pavillon, applicables aux bateaux de pêche, qui pourraient ensuite servir de fondement à des critères pour évaluer la performance des États du pavillon individuels (vérification) et attireraient l'attention du public sur ceux qui enfreignent les normes souhaitables.
- b) Deuxièmement, il faut accroître les efforts pour déterminer les avantages véritables de la propriété des bateaux de pêche avant qu'ils puissent être immatriculés par les États du pavillon ou par les ORGP.
- c) Troisièmement, les propriétaires des bateaux de pêche et leur capitaine, devraient être tenus responsables des violations des mesures de conservation et de gestion, quelle que soit leur nationalité.
- d) Quatrièmement, les membres des ORGP doivent convenir d'empêcher leurs ressortissants de donner un nouveau pavillon aux États qui ne sont pas membres des ORGP.
- e) Cinquièmement, une vérification approfondie des États du pavillon est nécessaire, mais elle n'aura un effet dissuasif pour ceux qui veulent un nouveau pavillon que si on accroît la participation des États à l'ANUP et aux autres accords pertinents.
- f) Sixièmement, la vérification par l'État du port du respect des obligations de l'État du pavillon, selon l'approche proposée par la FAO dans son plan modèle récemment adopté pour les mesures de l'État du port (qui est étroitement établi sur le modèle de plans semblables d'application des normes de sécurité pour la marine marchande) compte parmi les meilleures options d'une mise en œuvre améliorée des devoirs de l'État du pavillon, pourvu que les inspections de l'État du port soient liées à des obligations explicites de l'État du pavillon à l'échelle régionale.
- g) Septièmement, dans le cas où un État du pavillon précis a manqué à ses devoirs à plusieurs reprises en vertu de la Convention de 1982 et de l'ANUP, il faudrait étudier plus à fond la possibilité d'avoir recours au Tribunal international du droit de la mer, en vertu de la Partie XV de la Convention de 1982, pour obliger les États à respecter leurs obligations.

5. La mise en œuvre de l'ANUP par les pays en voie de développement

L'une des caractéristiques intéressantes de l'ANUP est sa capacité d'intégrer des dispositions qui prennent en compte les exigences particulières des pays en développement. La Partie VII de l'ANUP oblige les États à reconnaître pleinement les exigences particulières des pays en développement en matière de conservation et à la gestion des stocks de poisson assujettis à l'ANUP et de développement des pêches pour de tels stocks.

Il reste à voir comment la Partie VII de l'ANUP sera appliquée. Même si cette question fait partie de l'ordre du jour de la réunion annuelle informelle des deux dernières années des États parties à l'ANUP, à ce jour, on a accordé une attention particulière à l'établissement d'un fonds spécial d'aide requis en vertu de l'article 26. Établi en 2004, ce fonds est maintenant opérationnel. La Partie VII est délibérément formulée en termes précis, mais il est clair qu'on doit considérer des questions de portée plus générale, notamment la nature de l'aide envisagée. En 2003, en réponse à une invitation précise de l'Assemblée générale, le gouvernement du Royaume-Uni a contribué à une étude très exhaustive sur les dispositions de la Partie VII de l'ANUP relatives aux États en développement.

Entre autres, le rapport suggère d'accorder une attention particulière à l'amélioration des éléments suivants : la capacité qu'ont les États en développement de gérer leurs propres pêches conformément aux principes de l'ANUP, leur capacité de participer efficacement aux ORGP appropriées et la capacité institutionnelle des ORGP de répondre elles-mêmes efficacement aux besoins des pays en développement et de veiller à ce que ces pays ne soient pas tenus d'assumer un fardeau excessif des mesures de conservation.

La conférence de révision serait une occasion idéale pour les États parties, d'examiner, de concert avec les organismes de financement majeurs, notamment le Fonds pour l'environnement mondial et la Banque mondiale, des moyens d'améliorer l'efficacité de l'aide accordée en vertu de la partie VII. Afin de promouvoir l'uniformité des politiques et de favoriser l'atteinte des objectifs de la partie VII, il faudrait déterminer les domaines où des progrès importants peuvent être accomplis et établir des objectifs clairs, par exemple susciter une participation plus efficace des pays en développement aux ORGP.

6. Les stocks hauturiers distincts et les pratiques de pêche destructives

J'aimerais aborder brièvement une autre question. Il s'agit de la perception qu'il existe des lacunes importantes en matière de protection accordée par l'ANUP aux stocks de poissons distincts de haute mer.

On se préoccupe du fait que le cadre juridique actuel, fourni par la Convention de 1982 (y compris la partie XI relative aux ressources minérales de « La Zone » et de la biodiversité connexe), par la Convention sur la diversité biologique et par l'ANUP, ne suffisent pas à gérer de tels stocks et à offrir une base solide pour une réglementation efficace. Cette situation a donné lieu à des demandes d'établissement de zones de protection marine en haute mer et d'imposition d'un moratoire global sur certaines pratiques de pêche non viables et inacceptables, par exemple le chalutage de fond en haute mer.

Dans sa plus récente résolution sur les océans et le droit de la mer, l'Assemblée générale a demandé aux États et aux organisations internationales de prendre des mesures de toute urgence pour intervenir, conformément au droit international, et de faire cesser ces pratiques destructrices qui ont des répercussions négatives sur la biodiversité et les écosystèmes, y compris les monts sous-marins, les cheminées hydrothermales et les coraux d'eaux froides.

Il se peut qu'un moratoire global soit considéré comme une mesure extrême à un problème plutôt spécifique. Cependant, le fait qu'une coalition importante d'intérêts cherche activement une telle mesure par l'entremise de l'Assemblée générale ne fait que témoigner d'une préoccupation beaucoup plus vaste au sujet de la capacité du régime de gouvernance international actuel à promouvoir une gestion durable. Une telle frustration s'explique lorsqu'on observe, par exemple, la situation dans le sud-ouest de l'océan Indien. Il ne fait aucun doute que les pratiques de pêche non viables ont entraîné un effondrement en série de plusieurs stocks de poissons de fond et de graves dommages aux communautés benthiques, et par conséquent, à la biodiversité. Toutefois, même les défenseurs les plus actifs d'un moratoire sur le chalutage de fond en haute mer conviendraient probablement qu'un moratoire global demeure un instrument rudimentaire s'il est utilisé comme substitut des mesures de gestion adéquates.

Le problème juridique précis est qu'il semble y avoir une perception selon laquelle les dispositions de l'ANUP s'appliquent seulement aux stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs et ne protègent pas les stocks distincts en haute mer. Cela n'est pas nécessairement le cas. Les États pêcheurs des stocks distincts en haute mer sont déjà assujettis à l'obligation générale de coopérer pour conserver et gérer les pêches en vertu des articles 117-119 de la Convention de 1982. Si nous considérons l'ANUP comme un instrument fondé sur les principes qui faisaient déjà partie de la Convention de 1982, et qui les met en pratique, dans le cadre de cette obligation générale, il s'ensuit que les principes de conservation et de

gestion élaborés par l'ANUP, y compris l'obligation fondamentale de conserver la diversité biologique et d'appliquer l'approche de précaution, devraient également s'appliquer aux stocks distincts de haute mer de même qu'aux stocks chevauchants et grands migrateurs. Compte tenu de l'importance accordée par l'ANUP à la gestion écosystémique, il serait illogique d'appliquer les dispositions des articles 5 et 6 de l'ANUP aux stocks chevauchants et grands migrateurs et de prendre des mesures différentes pour les autres stocks.

Indépendamment de la perspective sur la situation juridique présentée ci-dessus, nous ne pouvons ignorer qu'il existe des problèmes réels dans le cas des stocks de poissons distincts de haute mer. Bon nombre de ces stocks vivent dans les zones écologiquement vulnérables, notamment les monts sous-marins. Peu de ces stocks connus existants à l'heure actuelle sont réglementés par une ORGP, même dans les cas où une ORGP a la compétence sur la zone géographique concernée.

Les questions fondamentales suivantes se posent :

- Comment mettre en place des mesures de gestion, dans le cas où elles sont inexistantes, et comment les appliquer efficacement avant l'épuisement de nouveaux stocks de poissons?
- Comment inciter les ORGP à agir pour établir des mesures de conservation et de gestion pour les stocks distincts de haute mer?

Une première étape qui favoriserait l'atteinte du premier objectif serait la reconnaissance officielle, au niveau politique, de l'application des principes compris dans l'ANUP, à tous les stocks de haute mer. Cela pourrait être accompli, par exemple, au moyen d'une résolution de l'Assemblée générale. À court terme, une telle mesure renforcerait le pouvoir de ces États qui pratiquent une pêche responsable en haute mer et qui souhaitent coopérer à l'établissement d'une gestion fondée sur une approche de précaution. Cela permettrait aussi de jeter des bases solides qui pourraient servir aux ORGP à élaborer et à appliquer des mesures de conservation et de gestion plus adaptée pour faire face aux problèmes particuliers des pêches en haute mer.

On devrait demander de toute urgence à la FAO d'élaborer des directives techniques dans le cadre du Code de conduite visant précisément le type de mesures de conservation et de gestion à prendre pour les stocks de poissons de haute mer. Cela pourrait ouvrir la voie à l'élaboration, en tant que résultat essentiel de la conférence de révision de 2006, d'un protocole plus ambitieux applicable à l'ANUP. Un tel protocole pourrait permettre d'élargir la portée de l'ANUP aux stocks distincts de haute mer, peu importe qu'ils soient classifiés scientifiquement comme stocks de poissons chevauchants ou grands migrateurs, et de déterminer plus précisément les mesures précises s'appliquant à de tels stocks.

En ce qui a trait à la deuxième question, il n'existe aucune raison fondamentale pour laquelle les ORGP existantes ne peuvent servir à réglementer les pêches en haute mer dans la zone hauturière, au besoin, en adoptant des critères scientifiques pour désigner les zones avoisinantes des monts sous-marins dont l'accès serait non autorisé et pour interdire l'utilisation d'un certain type d'engin de pêche destructeur. Évidemment, le problème est que le mandat de nombreuses ORGP est limité, ce qui nous ramène à un examen des pouvoirs et des fonctions des ORGP.

J'espère que cet aperçu de certains des problèmes les plus actuels liés à la mise en œuvre de l'ANUP et des suggestions visant à améliorer la gouvernance des océans serviront à préparer la conférence de révision qui aura lieu l'an prochain.

* Président de la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrants (1993 -1995)