



La liberté de pêche en haute mer

Gaëlle Kervella, Agnès Royer-Fleury, Kristell Siret

► To cite this version:

Gaëlle Kervella, Agnès Royer-Fleury, Kristell Siret. La liberté de pêche en haute mer. *Neptunus*, 1999, 5 (4), pp.1-24. hal-03821121

HAL Id: hal-03821121

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03821121>

Submitted on 19 Oct 2022

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

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

**Séminaire d'exploitation des océans
1999 – 2000**

Sous la direction du Pr. J.P. BEURIER

LA LIBERTE DE LA PECHE EN HAUTE MER

**Gaelle KERVELLA
Agnès ROYER FLEURY
Kristell SIRET**

DEA sciences juridiques de la mer

BIBLIOGRAPHIE

THESE

- Proutière-Maulion G. : La politique communautaire de réduction de l'effort de pêche, de la liberté de pêche au droit d'exploitation des ressources . Thèse, droit Nantes, 1994

OUVRAGES

- *Vers des pêcheries durables*, publication de l'OCDE, 1997.
- Encyclopedia Universalis, *Le grand Atlas de la mer*, p. 132.
- Jean-Pierre BEURIER, *Droits Maritimes*, tome III, Livre 1, L'exploitation des ressources vivantes, Juris service, 1998, p. 15.
- Laurent LUCCHINI et M. VOELCKEL, *Droit de la mer*, tome II, Vol. 2, Pedone, 1996, p. 639.
- Ressources halieutiques et droit international, J-P. Beurrier, in *Rapports juridiques et économiques* n°8, 1979, publications du centre national pour l'exploitation des océans
- "Le régime de la pêche en haute mer: situation actuelle et perspectives", Division des affaires maritimes et du droit de la mer, bureau des affaires juridiques, Nations Unies, New York, 1992

ARTICLES

- G. Appolis "L'admission de l'unilatéralisme comme instrument formel des extensions ", *L'emprise maritime de l'Etat côtier* , Pédone, 1981, p.241s
- J.P Beurrier, Ressources communes et exploitation économique : la rupture (l'exemple des pêches en haute mer), in *Mélanges Kiss*, éd. Frison Roche, Paris, 1998, pp 529-539. / *Droits maritimes*, Juris service 1998, tome III p.15
- H. Gherari, l'accord du 4 août 1995 sur les stocks chevauchants et les sticks de poissons grands migrateurs, Note d'actualité, *R.G.D.I.P.*, 1996-2, p. 367.
- Orrego Vicuna (F.), " La mer de présence : un nouveau développement en droit international à l'égard de la pêche en haute mer " , *Espaces et ressources maritimes* 1993 N° 7 p. 32 À 47 .
- S. Pannatier, Problèmes actuels de la pêche en haute mer, *R.G.D.I.P.*, 1997-2, p. 421.
- J.L. Prat " La loi canadienne du 12 mai 1994 sur la protection des pêches côtières ou l'unilatéralisme canadien réactivé, *Espaces et ressources maritimes* 1994, n° 8, p. 273 à 302.

- J.L. Prat “La loi canadienne est illégale” , *Le Marin* du 24 Mars 1995.
- Gwenaële. PROUTIERE-MAULION « l’Accord sur l’application des dispositions de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrants », *Espaces et ressources maritimes*, 1995
- J-F. Pulvenis, Vers une emprise des Etats riverains sur la haute mer au titre des grands migrants ? Le régime international de la pêche au thon dans le Pacifique oriental, *A.F.D.I.*, XXXV S..
- F. Rigaldies “ La nouvelle loi canadienne sur la protection des pêches côtières : légitimité n’est pas légalité “ , *Espaces et ressources maritimes* 1994, n° 8, p. 252 à 272.
- T. Treves, La pêche en haute mer et l'avenir de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, *A.F.D.I.*, XXXVIII, 1992, p. 885.
- capitaine de vaisseau Valois, “le concept chilien de mer de présence “, *Bulletin d’études de la marine* n° 9, novembre 1996, p.51 à 57.
- Daniel VIGNES « la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique », *AFDI*, 1980, p.761-772

I - La liberté de pêche en haute mer face aux organisations internationales de pêche

Les organisations internationales de pêche se sont développées principalement au XXe siècle. En mettant en place des réglementations en matière d'accès aux zones de pêche et de protection de la ressource, elles portent atteinte au principe de la liberté de pêche en haute mer. Bien que contestée par certains Etats pêcheurs qui se voyaient alors imposer des limitations de pêche, l'atteinte au principe n'est que relative (B). Elle a été rendue nécessaire par la surexploitation des océans (A).

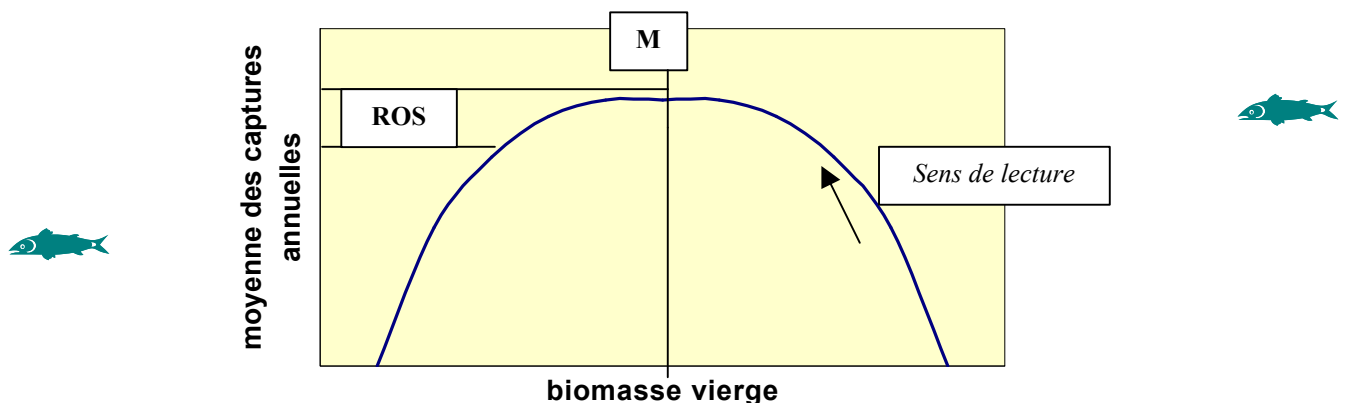
A - Une atteinte nécessaire au principe de la liberté de pêche en haute mer

L'évolution des techniques de pêche et l'augmentation des captures ont conduit les Etats pêcheurs à constituer des Organisations internationales de pêche (1) qui ont mis en place des mesures de réglementation des pêcheries. Ces réglementations portent une atteinte au principe de la liberté de pêche en haute mer mais celle-ci repose sur un fondement juridique (2).

1. L' origine de cette atteinte, la surpêche

La multiplication des Organisations Internationales de Pêche (ci après OIP) a apporté des limitations de plus en plus importantes au principe de la liberté de pêche en haute mer. Les OIP ont pour objectif d'assurer la conservation et la gestion des ressources; de préserver et d'organiser l'accès aux sites de pêche de la zone concernée ou de l'espèce concernée. Leur but est d'assurer une gestion optimale de la pêcherie et, *a fortiori*, d'assurer un rendement optimum constant de celle-ci. Ce rendement rentre dans la logique de la courbe de Schaefer. En effet, Schaefer a mis en évidence par une représentation graphique qu'il existe un seuil de rendement optimum soutenable à rechercher au-delà duquel la biomasse est atteinte¹.

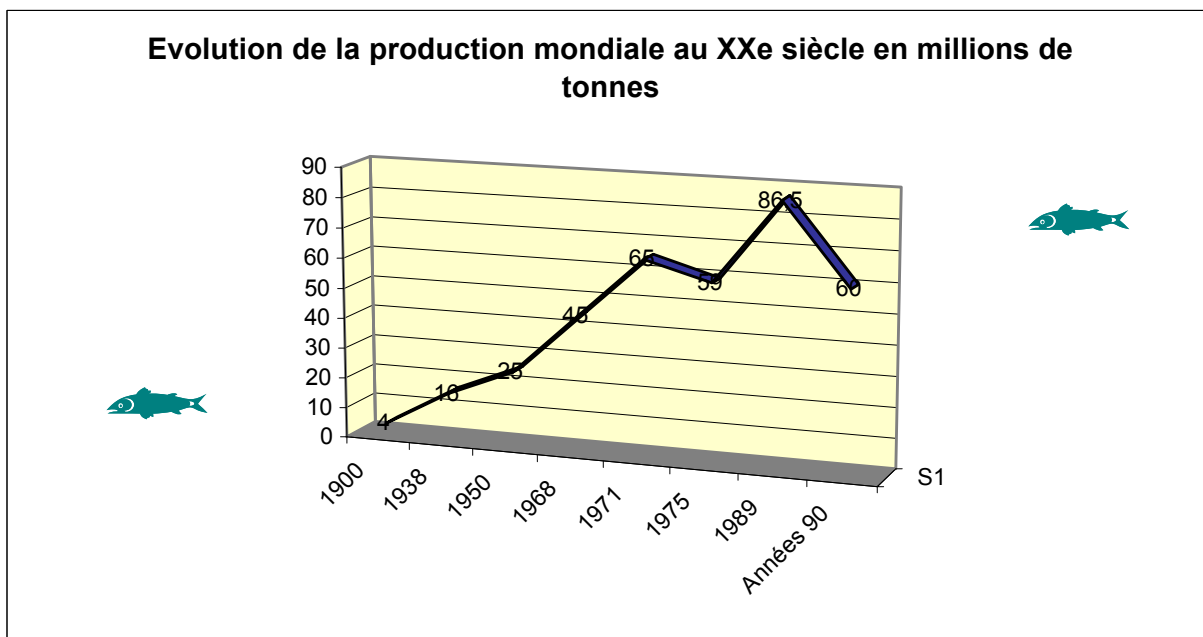
La courbe est la suivante.



Cette courbe montre que sur un stock vierge, la biomasse diminue peu alors que la moyenne des captures croît rapidement jusqu'au rendement maximum soutenable (M). Au-delà de ce point, la biomasse décroît rapidement. Entre le moment de cette décline et le point M se situe le rendement optimum soutenable (ROS).

La liberté d'accès à la pêche en haute mer est actuellement la principale cause de surexploitation des ressources halieutiques. En effet, les producteurs ne sont pas incités à conserver la ressource pour un usage ultérieur puisque aucun d'entre eux n'en a l'exclusivité. Le fait que personne n'ait le droit de protéger et de conserver la ressource pour son propre usage suscite une concurrence entre les producteurs qui cherchent alors à prendre le poisson devant les autres². Ainsi, "le régime de libre accès qui a régi l'exploitation des ressources marines a contribué à une surcapacité des flottilles qui a abouti à une course au poisson entre des pêcheurs et des navires trop nombreux, se disputant des poissons devenus trop rares"³. Par conséquent, les stocks descendent sous le niveau optimal.

Une étude des statistiques actuelles en matière de pêche permet d'étayer ce propos. En 1900, la production mondiale était estimée autour de 4 millions de tonnes. Elle n'a cessé d'augmenter jusqu'au milieu des années 60. Après cette date, la production a régressé, exception faite de l'année 1989⁴. Ces données peuvent être représentées sous forme de graphique.



¹ Pour une explication détaillée, cf. Jean-Pierre BEURIER, *Droits Maritimes*, tome III, Livre 1, L'exploitation des ressources vivantes, Juris service, 1998, p. 16.

² Il s'agit ici de la difficulté pour l'homme de gérer une "ressource renouvelable non affectée" d'après le Professeur JP. Beurrier, in *Droits maritimes*, p. 15.

³ *Vers des pêcheries durables*, publication de l'OCDE, 1997, p. 9.

⁴ Données issues de *Ressources halieutiques et droit international*, J-P. Beurrier, in Rapports juridiques et économiques n°8, 1979, publications du centre national pour l'exploitation des océans et Note d'actualité, l'accord du 4 août 1995 sur les stocks chevauchants et les stocks de poisson grands migrateurs, Habib Gherari, *RGDIP* 1996, p. 367.

On considère aujourd'hui qu'il y a une crise mondiale des pêches hauturières. Ainsi, d'après la FAO, 70% des stocks de poissons de la haute mer sont sur exploités, épuisés, décimés ou soumis à une interdiction de pêche ! Le risque bien réel est d'attaquer la biomasse et donc de porter atteinte au renouvellement de la ressource halieutique. En effet, "l'époque où l'on croyait que l'océan était une source presque inexploitée et inépuisable de nourriture est révolue. Tous les stocks d'espèces commerciales sont désormais pleinement exploités et parfois surexploités"⁵. Des Etats ont pris conscience dès le début du siècle de la nécessité de prendre des mesures pour conserver et se partager la ressource. Dans un premier temps, cette prise de conscience s'est manifestée par la constitution d'organes scientifiques. Ainsi, au début du siècle, deux organes sont mis en place. Il s'agit du Conseil International pour l'Exploitation des Mers⁶ et du Conseil International pour l'exploration scientifique de la Méditerranée. Ils n'ont pas d'autorité directe mais ils sont titulaires de compétences en matière de recherche. Dans un second temps, la prise de conscience s'est manifestée par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux⁷. Il s'agissait principalement d'accords relatifs à l'accès à la ressource, voire d'accords d'exploitation. La portée de ces conventions étaient limitée soit par leur objet, une espèce définie, soit par leur champ géographique d'application. Le premier essai d'aménagement des pêcheries est apparu dans le Pacifique Nord. La première Commission internationale a été créée en 1911 pour contrôler l'exploitation des otaries à fourrures sur les îles Pribilof. Le premier véritable succès en matière de gestion des stocks a été fourni par la Convention internationale de gestion du flétan du Pacifique en 1924⁸. Avec la seconde guerre mondiale, les évolutions du droit en matière de gestion des pêcheries marquent un temps d'arrêt. Après celle-ci, des négociations sont relancées. En effet, "la coopération internationale est primordiale pour instaurer une pratique responsable de pêche et assurer ainsi la viabilité et la rentabilité du secteur halieutique"⁹. Dès lors, dès le début du siècle, assurer la gestion des ressources halieutiques passait par la coopération entre Etats.

2. Le fondement juridique de cette atteinte, la coopération

La coopération est ainsi un élément essentiel de la protection de la ressource, de la viabilité et de la rentabilité du secteur halieutique. Ainsi, d'après l'OCDE, "pour les ressources qui ne relèvent pas de la juridiction d'un seul Etat, à savoir les stocks chevauchants transfrontaliers et de grands migrateurs, la gestion ne saurait être efficace sans une coopération internationale

⁵ Encyclopedia Universalis, *Le grand Atlas de la mer*, p. 137.

⁶ Conseil créé en 1902 à la Conférence de Copenhague. Il a pour fonction l'étude des stocks de pêche de la zone de l'Atlantique Nord.

⁷ En ce sens, on peut citer la Convention de Genève du 21 septembre 1931 sur la pêche à la baleine, la Convention de Londres du 23 mars 1937 sur la réglementation des mailles des filets et la taille minimale des poissons.

⁸ L'origine historique de cette Commission est expliquée dans *Le grand Atlas de la mer*, p. 144. "Le flétan était exploité par les indiens, puis par des pêcheurs d'origine scandinave qui introduisaient les techniques utilisées sur les côtes norvégiennes ; l'arrivée du chemin de fer transcontinental et l'introduction des techniques de conservation par le froid permirent l'expédition du poisson sur les grands marchés de la côte Est, que la pêche locale ne satisfaisait plus. La pêche du flétan s'est alors rapidement développée, et a rendu nécessaire des mesures rigoureuses de gestion".

⁹ *Vers des pêcheries durables*, op. cit., p. 27.

très développée"¹⁰. Cette notion constitue le fondement juridique du développement des OIP. Elle a été clairement énoncée pour la première fois par la FAO dans ses premières sessions en 1946 et 1947. En effet, elle y encouragea la coopération en matière de gestion des pêcheries et l'instauration d'organes de gestion. La Convention de Genève de 1958 fait aussi référence implicitement à ce principe en incitant les Etats riverains à négocier avec les Etats pêcheurs. ON peut considérer, à l'instar de S. Pannatier¹¹ que ce principe a été confirmé dans un premier temps par la Cour Internationale de Justice dans l'arrêt de 1974 relative aux pêcheries islandaises¹². La Cour a estimé que "l'un des progrès dont le droit international maritime est redevable à l'intensification de la pêche est que, à l'ancienne attitude de laisser faire à l'égard des ressources biologiques de la haute mer, se substitue désormais la reconnaissance qu'il existe un **devoir de prêter une attention suffisante aux [...] impératifs de la conservation** dans l'intérêt de tous". La confirmation expresse du principe de coopération a été effectuée par la Convention de Montego Bay.

En effet, sa Partie V impose une obligation de coopération aux Etats riverains, cette obligation pouvant s'analyser comme une obligation d'appartenance à une OIP. Ainsi, aux termes de l'article 61-2 sur la "conservation des ressources biologiques de la ZEE", *in fine*, "l'Etat côtier et les organisations internationales compétentes, sous régionales, régionales ou mondiales coopèrent...". De même l'article 63 sur les "stocks de poissons se trouvant dans les ZEE de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la ZEE et dans un secteur adjacent à la zone", prévoit que les "Etats s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks." Enfin, aux termes de l'article 64 sur les grands migrants, "l'Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants se livrent dans la région à la pêche de grands migrants [...] coopèrent directement ou par l'intermédiaire des OIP ...".

"D'un point de vue économique, l'intervention des pouvoirs publics est essentiellement justifiée par le fait qu' en l'absence de mesures adéquates de gestion, peu d'incitations conduisent le pêcheur à prendre en compte l'impact de ses captures et de son activité de pêche sur les autres pêcheurs, sur le reste de la société et sur l'environnement. Sous cet angle, l'objectif de la réglementation est de mettre en place des dispositifs institutionnels qui incitent chaque pêcheur à prendre en compte tous les coûts de son activité de pêche"¹³. Pour y parvenir, on peut soit adopter des mesures d'incitation économique, soit mettre en place un système de sanctions juridiques.

En mettant en place une réglementation des pêcheries sur une zone ou sur une espèce définie, les OIP portent atteinte au principe de la liberté de pêche en haute mer. En effet, dès lors qu'une telle réglementation existe, la pêche, par définition celle ci doit être effectuée dans le cadre du dispositif fixé. D'un point de vue juridique, ces mesures de réglementation des

¹⁰ Ibidem, p.10.

¹¹ Serge PANNATIER, Problèmes actuels de la pêche en haute mer, *R.G.D.I.P.*, 1997-2, p. 432.

¹² Affaire de la compétence des en matière de pêcheries (Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord contre Islande, CIJ 25/7/1974, Rec. 1974, p. 3.

¹³ *Vers des pêcheries durables*, op. cit. , p. 14.

pêcheries sont fondées car elles reposent sur le principe de coopération, principe posé dès le début du siècle et consacré par la convention de Montego Bay. De plus, d'un point de vue pratique, cette réglementation est souhaitable car elle permet d'assurer un minimum de protection de la ressource halieutique. Dès lors, la réglementation des OIP est une atteinte légale au principe de la liberté de pêche en haute mer. L'étude des mesures prises par les OIP révèle qu'il s'agit d'une atteinte relative à la cette liberté (B).

B - Une atteinte relative au principe de la liberté de pêche en haute mer

Dans un article relatif à "la pêche en haute mer et [à] l'avenir de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer", Tullio Trèves fait référence "aux résultats [...] décevants des activités de coopération et notamment des organisations de pêche"¹⁴. En règle générale, ce constat est une constante¹⁵. En effet, en pratique, la coopération internationale présente des limites. Les premières tiennent à la portée juridique des actes pris par les OIP. Ce sont généralement des recommandations qui n'ont de valeur juridique contraignante qu'à partir du moment où elles sont intégrées dans l'ordre juridique interne des Etats membres. De plus, les Etats membres peuvent y émettre des réserves en cas de désaccord. Les mesures concernées ne leur sont alors pas opposables ; ils ne sont alors pas tenus de suivre les prescriptions relatives au maillage des filets ou aux quotas.... pour lesquelles ils ont émis des réserves ou auxquelles ils font des objections. Ainsi, en 1995, l'Union européenne fit objection au quota de 3 000 tonnes de turbot qui lui avait été assigné par l'organisation des pêches de l'Atlantique Nord Ouest et détermina unilatéralement la quantité de turbot qu'elle se conférerait le droit de pêcher. Par ailleurs, les OIP n'ont en général pas les moyens de faire respecter leur réglementation.

La seconde difficulté provient de l'effet relatif des traités. Leurs obligations ne s'imposent pas aux Etats tiers. Ceux-ci ne seront donc pas tenus de suivre les prescriptions juridiques édictées par les OIP¹⁶. En d'autres termes, les navires battant pavillon d'un Etat non-membre d'une OIP ne sont pas tenus de suivre les prescriptions fixées par cette OIP. La difficulté est d'autant plus grande que "des Etats qui pêchent dans la zone concernée se tiennent volontairement en dehors de l'organisation".¹⁷ L'accord du 4 décembre 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs essaient de pallier cette insuffisance en incitant d'une part les Etats tiers à devenir partie au traité, et d'autre part en invitant les Etats membres à prendre "des mesures en vue de dissuader les navires battant le pavillon d'Etats non partis à

¹⁴ Tullio Trèves, "La pêche en haute mer et l'avenir de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer", *AFDI*, 1992, p. 391.

¹⁵ Dans le même sens, d'après le rapport de l'OCDE "la plupart des données tirées de l'expérience d'un série d'OIP, indiquent que celles-ci ne sont pas parvenues à préserver et à gérer efficacement les stocks halieutiques", *Vers des pêcheries durables*, op. cit. , p. 21, et, d'après S. Pannatier, "les mesures adoptées dans l'enceinte de ces organismes se sont presque toujours révélées décevantes", *Problèmes actuels de la pêche en haute mer*, op. cit., p. 433.

¹⁶ Ainsi, "les activités de pêche de pays qui n'ont pas signé les accords internationaux ruinent souvent les efforts de gestion des organisations chargées de leur application", *Vers des pêcheries durables*, op. cit. , p. 10.

¹⁷ Tullio Trèves, "La pêche en haute mer et l'avenir de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer", op. cit., p. 391.

se livrer à des activités qui compromettent l'application effective du présent accord". Le traité ne définit toutefois pas ce qu'il faut entendre par " mesures en vue de dissuader" et il n'est toujours pas entré en vigueur. Sont ici clairement mises en évidence les difficultés résultant du fait que des Etats ne seraient pas membres des OIP. Encore faut-il que les Etats concernés aient réussi à se mettre d'accord sur les mesures à prendre ! De plus, à l'heure actuelle, on assiste à une pratique regrettable de la part des bateaux pêcheurs des Etats membres des OIP consistant en un changement de pavillon au profit de celui d'un Etat tiers à une OIP afin d'échapper à la réglementation mise en place par celle-ci. Ainsi, en 1997, environ 20% des navires de pêche de haute mer, soit plus de 1 000 unités d'une jauge supérieure ou égale à 500 TJB sont immatriculés sous des pavillons d'Etats non membres d'OIP !

La situation théorique peut être représentée sous la forme d'un tableau.

	Pêcherie sans OIP	Pêcherie avec une OIP
Navires battant pavillon d'un Etat membre de l'OIP	Libre accès	Accès à la pêche à condition de respecter la réglementation de l'OIP
Navires battant pavillon d'un Etat tiers à l'OIP	Libre accès	<u>Position du navire</u> : droit d'accès inconditionnel <u>Position de l'OIP</u> : pas de d'accès

Les instruments de gestion pris par les conventions internationales sont de trois types. Il peut s'agir de mesures de contrôle de la production (TAC, limitation des captures, limitation des navires de pêche), des mesures de contrôle des moyens de production (permis limité, contingent), et des mesures techniques (sélection par la taille, par le sexe, période de fermetures des zones de pêche).

Ainsi, la réglementation mise en place par les OIP limite l'accès aux zones de pêche à deux niveaux. Il s'agit, d'une part, d'une limitation au sens strict lorsque certaines zones de pêche sont fermées ou lorsque des Etats tiers se voient refuser l'intégration dans une OIP. En effet, l'intégration à une OIP n'est pas de droit ; les membres de celle-ci vérifient en premier lieu, que l'état de la ressource permet l'accès d'un nouveau membre et en second lieu, la conformité des modes de pêche de l'Etat demandeur à ceux autorisés par l'OIP. Un Etat peut donc se voir refuser l'accès à une OIP et de ce fait interdire l'accès à une pêche. Ainsi, relativement à la Commission Interaméricaine du Thon Tropical, J-F. Pulvenis écrivait que "le critère retenu pour sélectionner les Etats qui peuvent faire partie de la convention est celui de leur participation effective à l'exploitation des ressources en thonidés"¹⁸. A fortiori, des Etats peuvent donc se voir refuser l'entrée dans la Commission. Il s'agit d'autre part d'une limitation au sens large, par l'encadrement des conditions de pêche. On peut considérer qu'à partir du

¹⁸ Jean François PULVENIS, Vers une emprise des Etats riverains sur la haute mer au titre des grands migrants ? Le régime international de la pêche au thon dans le Pacifique oriental, *A.F.D.I.*, XXXV, 1989, p. 781.

moment où les modalités de la pêche dans une zone sont précisément définies, les pêcheurs ne peuvent accéder à cette zone que sous réserve du respect de ces modalités et l'accès à la zone n'est donc plus libre.

Un bref aperçu des OIP¹⁹ peut être dressé en dissociant les OIP qui sont relatives à une région déterminée et celles relatives à une espèce.

- 1 - Pour les stocks chevauchants; les OIP relatives à une région déterminée

La Convention internationale des pêches de l'Atlantique Nord

Signée en 1949 par le Canada, les Etats Unis et les Etats européens, elle fixe des obligations en matière de taille des poissons et de maillage des filets, des TACs pour l'églefin, des contingents de capture, la réduction des efforts de pêche et la fermeture des zones de fraie.

La convention portant création de l'Organisation des Pêches de l'Atlantique Nord Ouest (OPANO)

Signée par la Canada, l'Islande, le Japon, la Norvège..., elle concerne les eaux de l'Atlantique du Cap Halteras au Sud de l'île Balfin au Canada. L'objectif est la gestion rationnelle du Grand Banc et du Banc George qui constituent les principaux terrains de pêche du monde.

La convention portant création de la Commission des Pêches de l'Atlantique du Nord Est

Signée en 1963 notamment par la Bulgarie, le Danemark, les Etats Unis, la Suède, l'Islande, l'URSS...elle concerne la partie méridionale de la Baltique et la portion méditerranéenne de haute mer. La Commission fixe des mesures relatives à la taille minimale des poissons, le maillage du filet, les TACs, la limitation des engins de pêche, la fermeture des pêcheries par période et par zone.

Le traité de Port Moresby

Par ce traité signé en 1987 par les Etats Unis et par certains Etats du Pacifique Sud, les premiers acceptent que dans la zone du traité qui englobe tant les eaux des ZEE des Etats insulaires que des eaux relevant de la haute mer, un régime de licences de pêches obtenues moyennant versement d'une redevance de la part des Etats signataires soit appliqué en contre partie de l'accès des navires de pêche américain aux ZEE de ces Etats.

-2- Pour les grands migrants

La convention portant création de la Commission Interaméricaine du Thon Tropical

Signée en 1949 par le Costa Rica, le Venezuela, le Nicaragua, le Vanuatu, Panama, les Etats Unis, la France, le Japon..., elle concerne le Pacifique oriental pour tous les Etats pratiquant la pêche dans la région. Elle fixe des TACs pour l'albacore, un contingent annuel global et une interdiction des prises accessoires de dauphins.

La convention portant création de la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique

¹⁹ Données tirées de la publication de l'OCDE, *Vers des pêcheries durables*, op. cit.

Signée en 1969, par l'Afrique du Sud, le Brésil, le cap Vert, le Canada, la Corée du Sud, l'Espagne, les Etats Unis, le Maroc, le Portugal..., elle concerne l'océan Atlantique et les mers adjacentes comprises. La Commission n'a pas la faculté d'élaborer une réglementation.

La Commission pour la conservation du thon rouge du Sud

Signée par l'Australie, le Japon et la Nouvelle Zélande, elle fixe des TACs, des interdictions de certains modes de pêche et des restrictions à l'entrées de certaines zones.

L'organisation du Pacifique oriental pour la pêche au thon²⁰

Accord de Lomé signé en 1989. Il accorde une place privilégiée aux Etats riverains de la région et devrait conduire à l'évincement progressif des flottes battant pavillon d'Etats non riverains du Pacifique oriental de toute la zone couverte par l'accord qui comprend de vastes espaces de haute mer.

On constate que toutes les OIP ont des objets similaires et mettent en place des dispositifs de protection proches. Aujourd'hui, la quasi-intégralité des océans est couverte par des OIP. IL semble que la rédaction et l'entrée en vigueur de la convention de Montego Bay n'ait pas véritablement modifié le système car les OIP antérieures à la Convention ont été maintenues et les nouvelles OIP n'ont pas fondamentalement évoluées par rapport à leurs prédécesseurs. Une évolution mérite toutefois d'être notée car elle s'intègre à un phénomène international, celui de la préséance de l'Etat riverain. En effet, les nouvelles OIP et plus spécifiquement l'Organisation du Pacifique oriental pour la pêche au thon confèrent une place particulière aux Etats riverains. Ainsi, les Etats côtiers ont de par leur seule situation géographique droit d'être membre de l'OIP alors que les Etats non riverains sont soumis à certaines restrictions ; les Etats riverains ont participé aux négociations, à l'exclusion des Etats non riverains ; de plus, pour certaines questions, le vote au sein de l'organe politique doit se faire à la majorité absolue des Etats riverains latino américains du Pacifique oriental. Ainsi, "on a plutôt l'impression d'un régime destiné à rendre plus efficace les appropriations nationales des riverains et à en légitimer les aspects les plus agressifs"²¹. Ce phénomène illustre les dysfonctionnements de la coopération. Il porte une atteinte injustifiée à la liberté de pêche en haute mer. Dans la mesure où cette atteinte s'effectue dans le cadre d'une OIP, on peut s'interroger sur sa légalité. Cette interrogation est poussée à son paroxysme quand cette pratique du droit préférentiel est mise en œuvre par un seul Etat (III). Ces derniers ont toutefois pris en compte la nécessité de conserver les ressources, tels les stocks chevauchants et les baleines (II).

²⁰ Pour une étude détaillée, cf J-F. Pulvenis, Vers une emprise des Etats riverains sur la haute mer au titre des grands migrateurs ? Le régime international de la pêche au thon dans le Pacifique oriental, *op. cit.*, p.774.

²¹ Ibidem, p. 792

II - La conservation des ressources vivantes en haute mer

La prise de conscience que la ressource halieutique n'est pas inépuisable va entraîner un grand bouleversement dans le déroulement de la pêche en haute mer traditionnellement régie par un principe de liberté. La conservation et la coopération deviennent de véritables obligations pour les Etats (A). Dans la pratique, des contradictions apparaissent entre elles essentiellement dans le cadre des stocks chevauchants (B). Il n'en demeure pas moins que ces principes ont donné lieu à des expériences satisfaisantes (C).

A – Les obligations de conservation et de coopération

Les préoccupations liées à la diminution de la ressource apparaissent dans le cadre de l'ONU en 1955, lors de la « Conférence technique internationale sur la conservation des ressources biologiques de la mer » qui a lieu au siège de la FAO (food and agriculture organization) à Rome. Elle prend position en faveur de la nécessité de s'appuyer sur des données scientifiques pour pouvoir édicter des mesures d'abstention ou de conservation (il faut des connaissances préalables). Pour cela, elle propose des mesures techniques de conservation réglementant l'effort de pêche sur la limitation des volumes de capture, la puissance des engins de pêche. La Convention de Genève sur « la pêche et la conservation des ressources biologiques de la mer »²² du 29 avril 1958 définit dans son article 2, la conservation comme « l'ensemble des mesures rendant possible le rendement optimum constant de ces ressources de façon à porter au maximum les disponibilités en produits marins, alimentaires et autres ». Elle confie la gestion de la conservation des ressources biologiques à la coopération internationale et à l'action concertée de tous les Etats intéressés²³.

Au niveau juridictionnel, la Cour internationale de justice consacre également la nécessité de « tenir compte des impératifs de la conservation dans l'intérêt de tous »²⁴.

Dans la Convention de 1958, la conservation a pour but d'assurer les besoins alimentaires de l'humanité. On assiste à une nouvelle orientation en 1980 dans la Convention de Canberra sur « la conservation de la faune et de la flore marines dans l'Antarctique »²⁵. En effet, la conservation de la ressource y a pour but le maintien de rapports écologiques entre les différentes populations animales. L'apparition d'une prise en compte beaucoup plus globale reflète une protection plus importante et une approche nouvelle du problème. Dans les négociations pour la IIIème Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, il avait été proposé de confier la gestion de la pêche en

²² RTNU, vol 559 p.285

²³ Préambule de la Convention

²⁴ CIJ arrêt du 25-07-1974, affaire dite des « pêcheries », Recueil 1974, p.31§72

²⁵ Texte français dans Daniel VIGNES « la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique », AFDI, 1980, p.761-772

haute mer à l'Autorité internationale des fonds marins, mais cette idée n'a pas été retenue²⁶.

La Convention de Montego Bay de 1982²⁷ (CMB) apporte deux restrictions au principe de la liberté de la pêche en haute mer. Elle doit être exercée en tenant "dûment compte de l'intérêt des autres Etats", ainsi qu'en respectant les obligations de conservation de la section 2 de la partie VII.

La Conférence de Montego Bay consacre la section 2 de sa Partie VII à « la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer ». L'article 117 impose l'obligation générale aux Etats de prendre à l'égard de leurs ressortissants des mesures de conservation des ressources biologiques en haute mer. Ils ont la possibilité de prendre directement ces mesures ou en coopération avec d'autres Etats. En effet, l'article 118 donne l'obligation particulière aux Etats dont les ressortissants pêchent des poissons d'espèce identique ou dans une même zone, de négocier entre eux pour conserver cette ressource et, s'il le faut, de créer des organisations internationales.

La Convention fixe des mesures pratiques pour la conservation. Elle propose, dans l'article 119, aux Etats de fixer des volumes admissibles de capture (VAC) pour garantir un "rendement constant maximum". Ce but sera atteint en tenant compte des facteurs écologiques et économiques au vu des besoins des Etats en développement (on peut éventuellement y voir une application de la nouvelle conception de la conservation apparue dans la Convention de Canberra). Les Etats doivent aussi assurer la conservation des espèces "associées" à celles faisant l'objet de mesures de conservation (c'est à dire des espèces dépendantes en tant que prédateurs ou proies de celles directement concernées par la pêche réglementée). Les informations nécessaires à la connaissance du milieu et à la fixation des VAC font l'objet d'un système d'échanges des données scientifiques entre les Etats dans le cadre des organisations internationales de pêche, ce qui répond à la valorisation des données scientifiques de la Convention de Rome de 1955.

L'adhésion à une organisation n'est pas obligatoire pour les Etats, ce qui ne les empêche pas de jouer un rôle important dans la pêche en haute mer. En effet, l'obligation générale de conservation amène une obligation de coopération, qui n'est pas imposée sous la forme d'organisation. Concernant les stocks de poissons chevauchants (stock de poissons se trouvant à la fois dans deux zones sous des juridictions différentes, ici, la zone économique exclusive d'un Etat et la haute mer), l'obligation va plus loin, puisque la CMB prévoit que les Etats concernés par ces stocks "négocient" leur conservation. Les Commissions de pêche, dans lesquelles sont rassemblés les Etats qui coopèrent, doivent permettre l'adoption par leurs membres de mesures pour la conservation des ressources. Elles évaluent d'abord les stocks et proposent ensuite des quotas (les volumes admissibles de capture). Mais la plupart des propositions n'ayant pas de caractère obligatoire pour les Etats membres, il faut en plus une volonté de celui-

²⁶ "Le régime de la pêche en haute mer: situation actuelle et perspectives", Division des affaires maritimes et du droit de la mer, bureau des affaires juridiques, Nations Unies, New York, 1992.

²⁷ IIIème Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego bay en 1982

ci de l'intégrer dans sa législation, cela fait apparaître une certaine inefficacité de la procédure en place.

Il convient toutefois de faire mention d'un des meilleurs aboutissements : la Convention de Canberra de 1980. Elle s'applique sur le territoire de l'Antarctique jusqu'à la zone dite « de convergence », qui est une frontière naturelle (une différence de température de l'eau) infranchissable pour les poissons. L'article II de la convention affirme que « l'objectif de cette Convention est la conservation des ressources marines vivantes » et qu'il doit être négocié en conformité avec la prévention de la dégradation de l'écosystème. La Convention crée des institutions (la Commission pour la conservation de la ressource vivante marine de l'Antarctique et le Comité scientifique). La Commission a le pouvoir de prendre des décisions²⁸, elle peut également établir des inspections et des observations sur les navires pêchant en haute mer²⁹. Le système mis en place par cette Convention la rend beaucoup plus efficace, car plus contraignante pour les Etats, qu'aucun autre procédé mis en oeuvre jusque là dans le domaine de la conservation. Malheureusement cette expérience n'a pas été étendue à d'autres zones de pêche.

B – Les stocks chevauchants et la notion d'Etat côtier

L'obligation de coopérer s'observe également dans le cadre de la conservation des stocks chevauchants. La Convention de Montego Bay envisage le régime de protection de ces poissons dans ses articles 63§2 et 64. Certains Etats ont cherché à revendiquer des prérogatives spéciales sur ces stocks, en tant qu'Etat côtier. Déjà reconnu dans la Convention de 1958 (article 6), l'intérêt spécial du riverain a fondé les théories du Chili (Loi nationale de 1991 qui lui donne une mer « présente » de 2000 milles où l'Etat chilien a compétence pour la gestion des ressources des stocks chevauchants), et du Canada qui se donne, par exemple, le droit de contrôler et d'arraisonner des navires battant pavillon d'un Etat étranger, même au delà des 200 milles quand ils nuisent à la conservation des ressources de sa ZEE (si l'on épuise le stock lorsqu'il se trouve en haute mer).

Il existe donc un conflit entre la coopération régionale et une reconnaissance d'intérêts particuliers des Etats côtiers.

L'Accord de New York du 4 décembre 1995 sur « l'application des dispositions de la Charte des Nations Unies sur le droit de la mer relatives à la conservation et la gestion des stocks chevauchants et des grands migrants » crée une obligation de coopération entre les Etats côtiers et les Etats pêcheurs soit directement, soit dans le cadre d'organisation régionales, pour prendre des mesures de conservation de la ressource, tant dans la ZEE que dans la haute mer. D'après G. Proutière-Maulion³⁰,

²⁸ Articles XII à XIII de la Convention

²⁹ Article XXIV de la Convention

³⁰ Gw. PROUTIERE-MAULION « l'Accord sur l'application des dispositions de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrants », *Espaces et ressources maritimes*, 1995, p.182

l'article 7-4 implique une obligation de résultat (ce qui est plus contraignant pour les Etats qu'une obligation de moyen). A défaut d'accord dans un délai raisonnable, il sera recouru, à la demande de l'une ou l'autre des parties concernées, à un procédé de règlement pacifique des différends. Le rôle de l'Etat pêcheur augmente car il doit contrôler les navires battant son pavillon (article 18 mettant en place la délivrance de licences et la tenue d'un registre). Il en est de même du rôle de l'Etat côtier qui peut demander à l'Etat du pavillon d'arraisonner tout navire suspecté d'avoir pêché dans les eaux sous sa juridiction. L'article 21-1 va plus loin en permettant à tout Etat appartenant à une organisation régionale d'arraisonner et d'inspecter les navires de pêche de tout Etat partie à l'Accord (même s'il n'est pas membre de l'organisation).

A cet égard, il faut signaler un problème majeur posé par les bateaux de pêche naviguant sous pavillon de complaisance. Il y aurait aujourd'hui 20% des navires pêchant en haute mer immatriculé sur des registres ouverts³¹. Sous ce régime, les navires ne sont soumis qu'à un contrôle très restreint, si ce n'est inexistant, de la part de l'Etat de leur pavillon. Ils se permettent donc de contourner les obligations et les restrictions de pêche dont l'objectif est la conservation des ressources. Ils empêchent également une réelle connaissance des prises effectuées et donc, créent un handicap à une fixation plus juste des quotas de capture. La FAO a élaboré l'Accord pour « promouvoir l'observation des mesures internationales de conservation et de gestion par les navires pêchant en haute mer » signé le 24 novembre 1993³², pour imposer un contrôle plus grand de la part des Etats sur les navires battant leur pavillon (par l'instauration d'un système de licences ou d'autorisation), allant même jusqu'à la sanctions à l'égard des contrevenants. Encore une fois la portée de ce texte est limitée aux Etats l'ayant signé, ce qui laisse beaucoup de navires en dehors des réglementations.

La FAO a adopté un Code de conduite « pour une pêche responsable » le 31 octobre 1995³³. La notion de pêche responsable est apparue pour la première fois dans la Conférence de Cancun de 1992 « pour un principe d'utilisation durable des ressources vivantes marines ». L'application du Code est facultative, mais il intègre l'Accord de 1993 qui a force contraignante. Le Code englobe les concepts généraux, les directives et des mesures de soutien servant à appliquer les concepts par les Etats et les organisations internationales de pêche, y compris une volonté de respect de l'environnement. Il oblige également les Etats à échanger leurs informations scientifiques sur les stocks de poissons.

C - Les expériences satisfaisantes

Il ne faut cependant pas oublier de mentionner les expériences qui ont eu un certain succès dans la protection des ressources. C'est le cas par exemple de la protection des baleines, ou des mesures applicables aux filets maillant dérivants.

³¹ S. PANNNATIER « Problèmes actuels de la pêche en haute mer », op.cit., p.431

³² International Legal Materials, vol. XXXIII (1994), p.968

³³ FAO, Code de conduite pour une pêche responsable, FAO document CL 108/20, Rome, Octobre 1995

1 – La protection des baleines

Les baleines ont été chassées durant des siècles, mais c'est à partir du XIX^{ème} siècle que cette chasse devient industrielle. Avec les avancées techniques (l'invention du canon à harpon, puis le harpon à tête explosive et enfin l'apparition des navires-usines au XXI^{ème} siècle), les prises ont augmenté extrêmement rapidement, à tel point que certaines espèces de baleines ont quasiment disparu des océans. Face à cette situation, la Commission internationale baleinière (CBI) fut créée en 1946³⁴. Du fait de l'incapacité des Etats à s'entendre pour restreindre les prises (et malgré la découverte de produits de substitution) et de l'impossibilité de connaître réellement les stocks et à centraliser les données scientifiques déjà difficiles à recueillir, les quotas, lorsqu'ils ont été fixés, n'ont jamais été respectés et n'ont pas empêchés le déclin des baleines. C'est seulement en 1982 que la CBI a imposé un moratoire, c'est à dire un contingent nul qui est entré en vigueur à compter de la campagne de pêche 1985-1986 (bien que cette idée ait été mise en exergue dès 1972 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement). Ce quota nul est aujourd'hui encore en vigueur, il a été reconduit en 1991 et 1996, mais ne s'applique pas aux prises assurant la subsistance de populations locales en dépendant (comme les Inuits qui ont chassé une baleine boréale le 20 juillet 1998 selon leurs méthodes traditionnelles) ou servant à des recherches scientifiques (même s'il convient peut-être de se méfier de la caution scientifique dont certains Etats se servent pour exploiter la baleines à d'autres fins, par exemple le Japon). La CBI a également créé deux « sanctuaires » où les baleines ne risquent pas de voir un seul chasseur (l'Océan Indien et les mers au sud du 40^{ème} degré de latitude sud).

La CMB prévoyait dans son article 65 que les « Etats coopèrent en vue d'assurer la protection des mammifères marins » présents dans leur ZEE et cela par l'intermédiaire d'organisations internationales appropriées. Elle intègre la CBI et favorise la création d'organisations similaires et étend cette disposition à la haute mer par son article 120. La Convention n'apporte pas de solution nouvelle et laisse la gestion des mammifères marins à la CBI.

2 - Les filets maillants dérivants

La pêche aux filets maillants dérivants (ou grands filets pélagiques dérivants) a connu une forte expansion depuis l'apparition des filets en matières nylon beaucoup plus légers que ceux en coton et permettant des longueurs atteignant les 48 km. Or, il est apparu que ces filets servant à la pêche au thon dans le Pacifique sud par exemple, emprisonnaient, en plus des espèces cibles, d'autres espèces comme des mammifères marins ou même des oiseaux. A la différence du cas des baleines, il n'y a aucune organisation mondiale spécialisée dans la gestion des filets maillants dérivants. C'est au niveau régional qu'ont eu lieu les premières réactions, et en particulier dans la zone du Pacifique sud, où les Etats riverains sont intéressés dans la gestion des stocks de thonidés (migrants) dont leur économie dépend. La Déclaration de Tarawa des chefs de gouvernement des Etats du Forum du Pacifique sud³⁵ prévoyait l'interdiction de la

³⁴ Création de la Commission baleinière internationale à Washington le 2 décembre 1946

³⁵ Déclaration de Tarawa de juillet 1989

pêche aux filets dérivants dans cette zone. Faisant suite à cette déclaration, est adoptée, la Convention de Wellington sur l'interdiction de la pêche aux filets dérivants de plus de 2,5 km dans le Pacifique sud le 24 novembre 1989³⁶. Elle s'applique à la pêche en haute mer ainsi que dans les zones sous souveraineté des Etats riverains, mais pas aux navires des Etats non parties. Elle prévoit que les « Etats parties ne doivent pas aider ni encourager les Etats non parties à employer des filets dérivants » et interdit le débarquement la transformation ou l'importation des prises et limite l'accès aux installations portuaires (article 3). En 1990, deux protocoles sont ajoutés et soumis à signature. Ils imposent aux signataires l'interdiction d'utilisation de ces filets dans la zone couverte par la Convention.

Au niveau international, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté, le 22 décembre 1989, la Résolution 44/225 par laquelle elle propose à ses membres, d'une part, un moratoire sur la pêche aux grands filets pélagiques dérivants applicable à toutes les zones de haute mer à compter du 30 juin 1992, d'autre part, un arrêt progressif de cette pêche dans la zone du Pacifique Sud à partir du 1^{er} juillet 1991, et enfin, l'arrêt de l'extension de cette technique dans le Pacifique Nord et dans toutes les zones de haute mer. La Résolution 45/197 des Nations Unies engage tous les membres de la communauté internationale à appliquer la résolution 44/225, ce qui lui donne un caractère universel. Une nouvelle résolution 46/215 demande aux Etats de réduire de moitié l'activité de pêche aux filets maillants au 30 juin 1992 et que le moratoire général soit pleinement appliqué au 31 décembre 1992 dans tous les océans et dans toutes les mers du globe. Il reste à constater l'échec ou la réussite de ces mesures.

La liberté de pêche en haute mer se trouve encadrée tant par les objectifs de conservation et de gestion que par la restriction d'accès aux zones de pêche. Ces atteintes posent la question de l'avenir de cette liberté (III).

³⁶ International Law Material vol. XXIX (1990), p.1449

III - L'avenir de la liberté de pêche en haute mer ou de mare liberum a mare clausum

Le principe de la liberté de pêche en haute mer si cher à Grotius³⁷ est battu en brèche au nom de concepts qui ont fait leur apparition tout au long du XX siècle: Etat économiquement dépendant³⁸, intérêt spécial de l'Etat côtier³⁹ et riveraineté. Ces concepts sont tous fondés sur la prise de conscience internationale de la nécessité de protéger les ressources vivantes de la mer, qui a eu lieu au début du siècle, avec la naissance des sciences halieutiques. Seulement, le droit international faisant preuve de carence en la matière, certains Etats ont réagi unilatéralement. La Proclamation Truman du 28.09.1945, initiative américaine fondée sur les besoins économiques des ressortissants américains et sur la volonté de protéger la faune, a été la première remise en cause du principe de la liberté de pêche en haute mer prônée par Grotius. Cette revendication unilatérale fera nombre d'émules, notamment la déclaration de Santiago du Chili du 8.8.1952. Le Chili, le Pérou et l'Equateur ont estimé à leur tour que leur mer territoriale était insuffisante pour protéger les ressources halieutiques, du fait de l'absence de concordance entre les facteurs biologiques et politiques. Ces Etats ont détourné l'argument écologique de conservation des ressources, au profit de l'intérêt économique de leurs pêcheurs nationaux. Face à la détermination de ces Etats, la Convention de Montego Bay de 1982 a instauré la Zone Economique Exclusive (ZEE). Si au niveau du droit international, il s'agissait de fixer un terme aux différentes revendications unilatérales des Etats riverains, ces derniers y ont vu une reconnaissance juridique internationale de leur souveraineté, confondant la notion d'intérêt spécial de la Convention de Genève de 1958, avec celle de droits exclusifs. Or, alors que la CMB n'était même pas entrée en vigueur⁴⁰, de nouvelles revendications unilatérales se sont faites entendre. Dès lors, puisque le principe de liberté de pêche en haute mer est victime du concept de la riveraineté (A), il est légitime de s'interroger sur son avenir (B).

A - Le principe de la liberté de pêche en haute mer victime du concept de « riveraineté »

Le principe de la liberté de pêche en haute mer est limité à un espace réduit⁴¹ depuis que la CMB a accordé aux Etats côtiers de larges prérogatives dans une zone appelée ZEE⁴². Celle-ci à peine en vigueur, ces Etats se sont fondés sur leur position géographique pour faire un constat à leur avantage : ayant pouvoir pour prendre les mesures de conservation et de gestion de toutes les ressources de leurs ZEE, ils ont

³⁷ De mare liberum - 1609

³⁸ Loi islandaise du 5 avril 1948 fixant les limites du plateau continental, et réservant la possibilité de délimiter des zones où la pêche serait réservée aux nationaux.

³⁹ 3 article 6 al 1 Convention de Genève

⁴⁰ CMB entrée en vigueur le 16 novembre 1994

⁴¹ article 87 de la Convention de Montego Bay de 1982

⁴² article 62 de la CMB

estimé que les stocks chevauchants⁴³, circulant entre cette ZEE et la haute mer, devraient être soumis à un régime similaire. Or cette revendication concerne de nombreuses espèces, étant donné que peu d'entre elles vivent uniquement en haute mer. Ce problème, lié à la gestion des stocks chevauchants, est dû essentiellement à un conflit d'interprétation des articles 116 et 63 § 2 de la CMB.

En effet, si le principe de la liberté de pêche en haute mer est rappelé dans l'article 116⁴⁴ du texte de la convention⁴⁵, celui-ci est néanmoins soumis aux « intérêts des Etats côtiers tels qu'ils sont prévus, entre autres, à l'article 63 paragraphe 2, et aux articles 64 à 67 ». C'est un retour à « l'intérêt spécial » de l'Etat côtier de la convention de 1958⁴⁶. En ce qui concerne les stocks chevauchants, l'Etat côtier et l'Etat tiers s'efforcent de s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation. Rien n'est indiqué en cas d'échec, même si la possibilité de trouver un accord par la voie d'une organisation régionale est ouverte. Les parties qui s'opposent sont, d'une part les pays côtiers qui veulent étendre leur souveraineté sur la haute mer adjacente à leur ZEE, et d'autre part, les pays pêcheurs hauturiers qui veulent préserver la liberté de pêche en haute mer. Pour les premiers, la pêche des seconds dans cette zone est incompatible avec une gestion rationnelle des stocks chevauchants. Les mesures de conservation prises dans la limite des 200 milles sont moins efficaces si elles ne s'appliquent pas sur les mêmes poissons qui se retrouvent en haute mer. Leur interprétation de la convention va bien évidemment dans ce sens : l'article 63 § 2 reconnaît leur intérêt spécial, ce qui justifie leurs décisions unilatérales en cas de désaccord. Il est clair que dans une telle optique, les Etats côtiers ont effectivement tout intérêt à ne pas trouver d'accord avec leurs rivaux, impasse de négociation qui leur laisse la décision finale. Cette thèse, pour séduisante qu'elle soit, ne peut être admise en droit international : tout d'abord rien ne prouve dans le texte que cet intérêt spécial existe⁴⁷, ni qu'il accorde de tels droits à l'Etat riverain. De plus, si la communauté internationale avait voulu octroyer ce pouvoir de décision unilatéral au côtier, la convention de 1982 aurait pu le faire directement⁴⁸.

Le concept de juridiction rampante trouve ici un nouveau regain. Au-delà de ces revendications, et n'y trouvant pas d'écho juridique au niveau international, certains Etats ont appliqué leur thèse. Le Canada, qui symbolise à lui seul ce mouvement, a été un des premiers à revendiquer la possession des ressources marines de la haute mer adjacente à sa ZEE, en alléguant un droit de continuité. En effet, ayant un plateau continental supérieur à la limite des 200 milles, son gouvernement s'est reconnu

⁴³ Stocks chevauchants : stocks de poissons se trouvant à la fois dans la zone économique exclusive d'un Etat côtier et dans un secteur adjacent à cette zone, et qui englobe des stocks d'espèces associées.

⁴⁴ art 116 CMB " tous les Etats ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer "

⁴⁵ Il est symptomatique de remarquer que cette liberté posée en deuxième rang dans le texte de 1958, est ici reléguée à la cinquième position.

⁴⁶ Sur cette notion d'intérêt spécial, voir notamment Appolis (G.) "L'admission de l'unilatéralisme comme instrument formel des extensions", *L'emprise maritime de l'Etat côtier*, Pédone, 1981, p.241s

⁴⁷ La pêche en haute mer et l'avenir de la convention des nations unies sur le droit de la mer. Tullio Trèves, AFDI 1992, p. 892.

⁴⁸ La CMB ne pouvait pas aller aussi loin, sous peine de ne pas être ratifiée.

« propriétaire » des poissons de cette zone, alors que les poissons⁴⁹ sont *res nullius* et qu'ils appartiennent à la personne qui les capture.

Cette thèse a poussé ces Etats à prendre des mesures unilatérales variées: à titre d'exemple, citons la loi l' Argentine et la loi du 14 août 1991⁵⁰, qui étend la juridiction nationale au delà des 200 milles, ou le Chili qui se fonde sur le concept de mer "présentielle"⁵¹, pour prendre des mesures au-delà des 200 milles. Autre exemple d'unilatéralisme, la loi canadienne du 12 mai 1994 sur la protection des pêches côtières. En matière de gestion des stocks chevauchants, la revendication du Canada s'étend dans toute la zone OPANO⁵², et interdit aux navires étrangers de pêcher. Toute infraction à cette législation est pénalement sanctionnée. Bien que cette loi paraisse illégale⁵³ et contraire au droit international⁵⁴, elle pourrait bien donner de nouvelles idées à l'Argentine ou au Chili.

La thèse des pays hauturiers est bien évidemment une antithèse. Ces derniers veulent faire respecter le principe de la liberté de pêche en haute mer et refusent d'être soumis à la réglementation des Etats côtiers dans la zone adjacente. Ce serait défendre les intérêts du côtier, au détriment des pays tiers, qui sont dépendants de la haute mer pour exercer leurs activités de pêche. Leur interprétation de l'article 63 §2 de la CMB est la suivante : si le texte oblige les Etats à négocier, cela signifie littéralement qu'il n'y a pas d'attribution de compétence unilatérale à l'Etat côtier. L'Union européenne, le Japon et les Etats Unis sont les leaders de ce courant qui semble le mieux en accord avec l'esprit de la convention qui voulait par la reconnaissance des ZEE, fixer une limite maximale à ces revendications unilatérales.

Pour régler ce conflit d'intérêts, le Canada a pris des initiatives diplomatiques, afin de faire accepter sa thèse au plan international. Des propositions à intégrer à l'agenda⁵⁵ qui reprenait ses arguments. Ces propositions ne furent pas reprises dans la version définitive de l'agenda, mais la conférence de Rio convoqua une autre conférence intergouvernementale sur les stocks chevauchants et les espèces hautement migratoires⁵⁶. Le problème juridique posé était de savoir qui devait gérer ces stocks chevauchants. Cette gestion relevait-elle des Etats côtiers ou des organismes de pêche protégeant les intérêts de tous? La solution pourrait-elle être différente pour les pays

⁴⁹ En droit civil français, il semble qu'un stock de poissons soit une chose de genre. Les poissons doivent être identifiés et individualisés pour faire l'objet d'une appropriation.

⁵⁰ Loi n°23968 : Law of the see Bulletin n°20, Mars 1992, p. 20.

⁵¹ concept qui sera étudié dans le paragraphe suivant

⁵² OPANO : Organisation des Pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest (la NAFO en anglais) dont le texte a été signé le 24.10.1978. Cet organe devient conseiller du côtier, et décide de la répartition des quotas.

⁵³ Rigaldies F. "La nouvelle loi canadienne sur la protection des pêches côtières : légitimité n'est pas légalité", *Espaces et ressources maritimes* 1994, n° 8, p. 252 à 272.

⁵⁴ Prat J.L. "La loi canadienne du 12 mai 1994 sur la protection des pêches côtières ou l'unilatéralisme canadien réactivé", *Espaces et ressources maritimes* 1994, n° 8, p. 273 à 302. Egalement : "Le point de vue du juriste Jean-Luc Prat : "La loi canadienne est illégale", *Le Marin* du 24 Mars 1995.

⁵⁵ Agenda qui devait être adopté lors de la Conférence de Rio de 1992.

⁵⁶ La liste des stocks de grands migrants figure à l'annexe I de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982.

côtières économiquement dépendants de cette activité de pêche? La quatrième session de la conférence des Nations-Unies sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs de New-York qui se déroula en avril 1995⁵⁷ n'a pas apporté plus de réponses.

Il faudra attendre l'Accord de New-York du 4 décembre 1995, sur l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, relatives à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs⁵⁸, pour clôturer ce débat (ou tout du moins en ce qui concerne les stocks chevauchants). L'Accord renforce implicitement⁵⁹ le rôle de l'Etat riverain en matière de gestion des ressources, dès lors que l'article 7-2 prévoit que « les mesures de conservation et de gestion instituées pour la haute mer et celles relevant de la juridiction nationale doivent être compatibles afin d'assurer la conservation et la gestion de l'ensemble des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons migrateurs. A cette fin, les Etats côtiers et les Etats qui se livrent à la pêche en haute mer ont l'obligation de coopérer en vue de parvenir à des mesures compatibles en ce qui concerne ces stocks ». Cette notion de compatibilité laisse supposer que les mesures adoptées ne devront pas aller à l'encontre de celles prises par l'Etat riverain pour les ressources de sa ZEE, cela, pour ne pas anéantir sa politique de conservation des ressources halieutiques. En outre, si l'Accord ne lui reconnaît pas un droit de décision unilatéral en cas de désaccord, on ne saurait nier la prise en compte de la notion de riveraineté au travers de celle de compatibilité.

B - De la liberté de pêche en haute mer, au droit de pêcher...

Le principe de la liberté de pêche en haute mer est désormais remis en cause comme nous l'avons vu, non seulement par l'instauration de mesures de conservation des ressources halieutiques, de restrictions quant à l'accès aux zones de pêche, mais aussi de revendications unilatérales qui se confrontent au droit de la mer. Force est de constater que depuis l'entrée en vigueur de la CMB en 1994, les revendications ne se sont pas taries.

L'Etat considéré comme étant à la tête de ce mouvement de revendications a connu et connaît toujours des problèmes économiques et sociaux internes graves. En effet, le Canada s'est parfois retrouvé dans l'obligation de prendre des initiatives, sous l'effet de pressions internes importantes. Mais doit-on pour autant accepter que le gouvernement canadien puisse prendre des mesures unilatérales, se réservant ainsi un potentiel de pêche considérable? La liberté de pêche est donc très limitée par cet

⁵⁷ La première session a eu lieu en mars 1993. Les suivantes ont eu lieu en juillet 1993, mars 1994, et août 1994.

⁵⁸ Sur cet Accord de New-York, voir l'article de Gwénaële Proutière-Maulion dans *Espaces et Ressources Maritimes* 1995, p. 182

⁵⁹ Cf article de Gwénaële Proutière-Maulion op. cité

unilatéralisme du Canada, et de l'Argentine, qui de surcroît se donnent les moyens juridiques de sanctionner les infractions à leurs législations⁶⁰, ayant ainsi un arsenal complet, (à défaut d'être légal⁶¹) pour dissuader les pays tiers de pêcher dans des zones grignotées sur la haute mer. Ces Etats côtiers ont détourné l'argument de la conservation des ressources vivantes de la mer nécessaires à l'humanité dans son intégralité, au profit de leur intérêt particulier.

La théorie de la patrimonialité, utilisée par le Canada comme source de ses droits sur les stocks chevauchants, marquait l'idée de cette volonté de s'approprier toutes les ressources de la mer. Et c'est le droit des pêches maritimes qui en subit les conséquences. L'accès aux pêcheries passant par la participation à l'OPANO, on a assisté à de vastes campagnes de « dépavillonnage » de la part d'armateurs désireux de contourner la réglementation canadienne. La flotte arborant un pavillon non membre ne peut se voir imposer un tel cadre juridique. Alors que les limites au droit de capture s'expliquaient par un besoin de préserver les stocks pour assurer une continuité à long terme à la liberté de pêche en haute mer, il semble que les limites au droit d'accès risquent de compromettre sérieusement cette même liberté. D'ores et déjà, on peut affirmer que ce principe n'est plus adapté à l'exploitation des ressources, puisqu'il ne permet pas de contrôler les stocks. Le libre accès aux pêcheries a provoqué la dégradation des stocks. Aussi, le code pour une pêche responsable de la FAO, préconisait-il de mieux gérer cet accès aux pêcheries par un système de licence ou d'autorisations. Seulement un code n'a pas d'effet obligatoire, il ne s'agit que d'incitations.

En outre, l'homme est incapable de gérer une ressource « non affectée »⁶². En effet, seuls les Etats riverains parviennent à assurer une gestion harmonieuse des stocks (directement ou par l'intermédiaire d'organisations de pêche dans le cas des stocks chevauchants). En revanche, en haute mer, où le principe reste celui de la liberté de pêche, la gestion des stocks ne se fait que par régions ou par espèces. Cependant, il y aurait un manque de cohésion générale, dans la mesure où, si les Etats ressentent une véritable motivation pour conserver leurs ressources, ils n'ont pas la même attitude pour les ressources de la haute mer. Ce faisant, la liberté de pêche en haute mer deviendrait même un inconvénient⁶³, au détriment de la protection des ressources vivantes de la mer. Cette théorie a conduit le Chili à élaborer un nouveau concept de Mer Présentielle⁶⁴ qui se heurte au droit international. En effet, au début des années 1990,

⁶⁰ Loi canadienne du 12 mai 1994 et loi argentine du 14 août 1991

⁶¹ Prat J.L. op.cité

⁶² Beurrier J.P., Ressources communes et exploitation économique : la rupture (l'exemple des pêches en haute mer), in Mélanges Kiss, éd. Frison Roche, Paris, 1998, pp 529-539. / Droits maritimes, Juris service 1998, tome III p.15

⁶³ Scovazzi T., lors d'un cycle de conférences sur les évolutions actuelles du droit international de la mer, faculté de droit de Nantes, février 1999.

⁶⁴ Sur ce concept de mer présentielle, voir notamment Orrego Vicuna F., “ La mer de présence : un nouveau développement en droit international à l'égard de la pêche en haute mer “ , Espaces et

l'amiral Jorge Martinez Bush, Commandant en chef de la Marine chilienne a lancé cette idée, qui sera reprise de nombreuses fois par la suite⁶⁵. L'idée réside dans la nécessité pour le Chili d'être « présent » sur un espace maritime bien au-delà des limites de la souveraineté conférées par la CMB⁶⁶. Pour son inventeur, le concept de mer de présence « implique l'idée et la volonté d'être présent dans cette partie de la haute mer, en observant et en participant aux mêmes activités qu'y développent d'autres Etats. De même, il est nécessaire d'exercer dans cet espace les actions qui protègent notre souveraineté et, grâce à elles, d'assurer la sécurité de notre mer patrimoniale⁶⁷, de notre mer territoriale et de notre territoire tricontinental⁶⁸ ».

Certes, il n'est pas question de revendications de droits exclusifs, mais il s'agit d'une surveillance permanente dans l'intérêt du Chili. La notion d'intérêt spécial du riverain (art 6 al 1 de la Convention de Genève de 1958) se retrouve dans les déclarations de l'amiral. Or, on se souvient comment cet intérêt avait permis l'instauration des ZEE par la CMB, ce qui justifie l'inquiétude internationale au sujet de cette mer de présence, contraire au droit international aujourd'hui, mais demain ? Compte tenu de l'entrée en vigueur de la CMB, « la mer de présence » constitue une violation du droit international de la mer, dès lors qu'il y a une extension de la souveraineté chilienne au delà de la limite des 200 milles marins⁶⁹. N'oublions pas que la situation géographique du Chili en fait un passage maritime privilégié entre le Cap Horn et l'Antarctique, si bien qu'une application effective des contrôles chiliens au nom de la notion de mer présente pourrait conduire à des restrictions de la navigation maritime inacceptables au regard du droit international. La reconnaissance d'un tel « droit de présence » sur une partie de la haute mer, pourrait donc limiter non seulement l'accès aux pêcheries, mais encore la liberté de navigation. L'intention mal dissimulée du gouvernement chilien au travers de cette mer de présence semble bien être la remise en cause du principe de liberté de pêche en haute mer. La collectivité internationale « accoutumée » aux méandres de la « juridiction rampante » a très vite saisi le danger de laisser le Chili glisser sur cette voie. La France a adressé une note verbale au gouvernement chilien le 25 juin 1992, réaction suivie par une intervention de l'Union Européenne en novembre 1992 exposant les inquiétudes des Etats membres quant à l'incidence du concept de mer présente sur l'exploitation des ressources halieutiques en haute mer. Le Chili s'est toutefois défendu de vouloir s'approprier une partie de la

ressources maritimes 1993 N° 7 p. 32 À 47. Ainsi que l'article du capitaine de vaisseau Valois, "le concept chilien de mer de présence", Bulletin d'études de la marine n° 9, novembre 1996, p.51 à 57.

⁶⁵ Notamment au cours d'un colloque en date du 2 mai 1991, à Vina del Mar, lors de l'ouverture du mois de la mer

⁶⁶ Pour une bonne visualisation, cf. carte en annexe. Cet espace s'étend jusqu'à plus de 2 000 milles marins des côtes chiliennes

⁶⁷ "mer patrimoniale" pour la notion de ZEE

⁶⁸ Le Chili se trouve à cheval sur trois continents : Amérique, Océanie (île de Pâques) et Antarctique

⁶⁹ En effet, le concept de mer de présence a été introduit dans la loi chilienne sur la pêche du 28 septembre 1991, dont l'article 172 est rédigé de la façon suivante : "il appartiendra à la Marine nationale [...] de tenir un registre des activités de pêche pratiquées dans la zone définie comme mer de présence", et dont l'article 165 confie au ministère de l'économie le pouvoir de restreindre les activités de pêche au delà de la zone économique exclusive

haute mer, au motif que le concept de mer de présence « était une théorie académique de l'amiral Martinez Bush et n'était pas celle du gouvernement chilien »!

Le troisième millénaire verra-t-il la fin de la liberté de pêche en haute mer au nom de la conservation de ses ressources vivantes ? Si la théorie de Selden sur l'appropriation possible de la mer est encore contraire à l'ordre international établi, l'Accord de New York de 1995 relatif aux stocks chevauchants va crescendo quant au rôle de l'Etat riverain. La perspective d'une généralisation des mers de présence sur un scénario identique à celui des ZEE n'est pas exclue. Alors, peut-on encore parler de l'avenir de la liberté de pêche en haute mer ? Car, si la conservation des stocks de ressources halieutiques pour les générations futures est à ce prix, ce serait certes bafouer le principe de la liberté de pêche en haute mer, mais pour mieux préserver un autre principe : celui du droit de pêche⁷⁰.

⁷⁰ Proutière-Maulion G., La politique communautaire de réduction de l'effort de pêche, de la liberté de pêche au droit d'exploitation des ressources. Thèse, droit Nantes, 1994.