

(Traduction du Greffe)

TRIBUNAL INTERNATIONAL DU DROIT DE LA MER

**DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF
SOUMISE PAR LA COMMISSION SOUS-RÉGIONALE DES PÊCHES (CSRP)**

EXPOSÉ ÉCRIT DE L'IRLANDE

28 NOVEMBRE 2013

EXPOSÉ ÉCRIT DE L'IRLANDE

1. Introduction

1.1 L'Irlande rappelle que, par lettre du 27 mars 2013, le Secrétaire permanent de la Commission sous-régionale des pêches (« la CSRP ») a saisi le Tribunal international du droit de la mer (ci-après dénommé « le Tribunal ») d'une demande d'avis consultatif portant sur quatre questions relatives à la réglementation de la pêche, en invoquant comme fondement juridique de cette demande l'article 33 de la Convention de 2012 relative à la détermination des conditions minimales d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques à l'intérieur des zones maritimes sous juridiction des Etats membres de la Commission sous-régionale des pêches (« la Convention de 2012 »). Cet exposé écrit est présenté au Tribunal, pour examen, conformément à l'ordonnance du 24 mai 2013 du Tribunal dans laquelle celui-ci, entre autres dispositions, a invité les Etats Parties à lui présenter des exposés écrits.

1.2 Le présent exposé se limite à la question de la *compétence* du Tribunal pour donner un avis consultatif en l'espèce.

2. Compétence

2.1 Le Tribunal a été créé conformément à l'annexe VI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM); sa compétence est définie dans la section 2 de la partie XV de la CNUDM, aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 288. Le paragraphe 1 de l'article 288 dispose qu'une cour ou un tribunal visé à l'article 287 (ce qui inclut le Tribunal) « a compétence pour connaître de tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la Convention qui lui est soumis conformément à la ... partie [XV] ». Le paragraphe 2 dispose que le Tribunal « a aussi compétence pour connaître de tout différend qui est relatif à l'interprétation ou à l'application d'un accord international se rapportant aux buts de la Convention et qui lui est soumis conformément à cet accord ».

2.2 La demande d'avis consultatif soumise au Tribunal en application de la Convention de 2012 ne constitue ni un « différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la [CNUDM] ... soumis conformément à la ... partie [XV] » ni un « différend qui est relatif à l'interprétation ou à l'application d'un accord international se rapportant aux buts de la » CNUDM, parce qu'il ne s'agit pas d'un différend. Il s'agit d'une demande d'avis consultatif. De l'avis de l'Irlande, elle n'entre donc pas dans le champ d'application des paragraphes 1 ou 2 de l'article 288 de la CNUDM.

2.3 Le paragraphe 3 de l'article 288 dispose que « la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins ... du Tribunal ... et toute autre chambre ou tout autre tribunal arbitral visé à la section 5 de la partie XI ont compétence pour connaître de toute question qui leur est soumise conformément à celle-ci ». La section 5 de la partie XI de la CNUDM est intitulée « Règlement des différends et avis consultatifs » et comprend les articles 186 à 191. Aux termes de l'article 187, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal a compétence pour connaître de certaines catégories – énumérées dans ledit article – de différends portant sur des activités menées dans la Zone. L'article 188 de la CNUDM établit également la compétence d'une chambre spéciale du Tribunal et d'une chambre *ad hoc* de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal à l'égard de certaines catégories de différends portant sur des activités menées dans la Zone. Outre ces dispositions, l'article 191, qui figure lui aussi dans la section 5 de la partie XI, dispose

« La Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins donne des avis consultatifs, à la demande de l'Assemblée ou du Conseil, sur les questions juridiques qui se posent dans le cadre de leur activité. Ces avis sont donnés dans les plus brefs délais ».

2.4 Etant donné que la demande d'avis consultatif soumise par la CSRP au Tribunal ne concerne ni un différend portant sur des activités menées dans la Zone ni une question juridique qui se pose dans le cadre des activités de l'Assemblée ou du Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins, cette demande n'entre pas dans le champ d'application du paragraphe 3 de l'article 288 de la CNUDM, ni par conséquent dans le champ d'application d'aucune disposition de l'article 288.

2.5 Selon l'article 290, le Tribunal est compétent pour prescrire des mesures conservatoires dans tout différend dont il est dûment saisi, s'« il considère, *prima facie*, avoir compétence en vertu de la ... partie [XV] ou de la section 5 de la partie XI » ; il est également compétent pour prescrire des mesures conservatoires dans les différends dont est saisi un tribunal arbitral, en attendant que ce tribunal arbitral soit constitué. Enfin, l'article 292 donne compétence au Tribunal pour examiner les demandes de prompt mainlevée de l'immobilisation de navires de pêche. Il va de soi qu'aucune de ces dispositions de la CNUDM ne s'applique à la demande d'avis consultatif de la CSRP.

2.6 On pourra également avancer que l'article 21 du Statut du Tribunal (qui constitue l'annexe VI de la CNUDM) offre une base juridique suffisante à la demande de la CRSP. L'article 21 dispose que « le Tribunal est

compétent pour tous les différends et toutes les demandes qui lui sont soumis conformément à la Convention et toutes les fois que cela est expressément prévu dans tout autre accord conférant compétence au Tribunal ». De l'avis de l'Irlande, l'expression « et toutes les fois que cela est expressément prévu dans tout autre accord conférant compétence au Tribunal » doit s'interpréter à la lumière de l'article 288, paragraphe 2, de la Convention et en cohérence avec lui. Cette disposition limite la compétence que d'autres accords peuvent conférer au Tribunal à « tout différend qui est relatif à l'interprétation ou à l'application d'un accord international se rapportant aux buts de la Convention et qui lui est soumis conformément à cet accord ». Il s'ensuit que l'expression « et toutes les fois que cela est expressément prévu » que l'on trouve dans l'article 21 doit s'interpréter comme s'appliquant uniquement à des différends. Cette interprétation est corroborée par l'article 24 du Statut (« Introduction de l'instance »), qui ne prévoit que l'introduction d'instances contentieuses et non de procédures consultatives¹. Les seules procédures consultatives envisagées par le Statut du Tribunal sont celles qui sont engagées devant la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins².

2.7 Il convient également de noter que la formulation de l'article 21 de l'annexe VI est reprise de l'article 36, paragraphe 1, du Statut de la Cour internationale de Justice³. L'article 36, paragraphe 1, du Statut de la Cour n'a jamais été invoqué comme fondement juridique d'un avis consultatif donné par la Cour. Comme l'écrit Tomuschat, « les procédures non contentieuses, c'est-à-dire les procédures tendant à obtenir un avis consultatif de la Cour, ne peuvent être introduites qu'en vertu de l'article 96 de la Charte des Nations Unies ... Il va de soi qu'étendre aux Etats la compétence consultative de la Cour ferait peser sur celle-ci une charge de travail impossible à gérer, surtout maintenant que l'Organisation des Nations Unies compte 191 Etats Membres⁴ » [traduction du Greffe].

2.8 De l'avis de l'Irlande, le Tribunal n'a de compétence consultative que celle qu'il tient de l'article 191 de la CNUDM. En l'absence de dispositions de la

¹ L'article 24, paragraphe 1, du Statut dispose que « les différends sont portés devant le Tribunal, selon le cas, par notification d'un compromis ou par requête, adressés au Greffier. Dans les deux cas, l'objet du différend et les parties doivent être indiqués ».

² L'article 40, paragraphe 2, du Statut dispose que « dans l'exercice de ses attributions consultatives, la Chambre s'inspire des dispositions de la présente annexe relatives à la procédure suivie devant le Tribunal, dans la mesure où elle les reconnaît applicables ».

³ La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités et conventions en vigueur. [Note du Greffe : Seule la formulation de la version anglaise de l'article 21 du Statut du Tribunal est reprise de l'article 36, paragraphe 1, du Statut de la Cour. La formulation de la version française s'en écarte sensiblement.]

⁴ *The Statute of the International Court of Justice – A Commentary*, sous la direction de Zimmermann, Tomuschat et Oellers-Frahm, Oxford, 2006.

CNUDM attribuant expressément au Tribunal une compétence consultative générale, on ne saurait lui supposer ou prêter une telle compétence. La compétence des cours et tribunaux internationaux repose sur le consentement des Etats ; or les Etats Parties à la CNUDM n'ont pas conféré au Tribunal une compétence générale qui lui permettrait de donner des avis consultatifs sur l'interprétation ou l'application de la CNUDM. Qui plus est, étant donné que la CNUDM ne lui confère pas expressément une telle compétence consultative générale, l'effet juridique des avis consultatifs du Tribunal serait incertain. On ne peut pas faire valoir, par analogie avec la Cour internationale de Justice, qu'un avis consultatif du Tribunal n'aurait pas d'effet obligatoire. La Cour a établi une distinction entre l'effet juridique de ses avis consultatifs et celui des arrêts qu'elle rend dans des affaires contentieuses. Elle a conclu par exemple que :

« Il en est autrement en matière d'avis, alors même que la demande d'avis a trait à une question juridique actuellement pendante entre Etats. La réponse de la Cour n'a qu'un caractère consultatif : comme telle, elle ne saurait avoir d'effet obligatoire. Il en résulte qu'aucun Etat, Membre ou non membre des Nations Unies, n'a qualité pour empêcher que soit donné suite à une demande d'avis dont les Nations Unies, pour s'éclairer dans leur action propre, auraient reconnu l'opportunité. L'avis est donné par la Cour non aux Etats, mais à l'organe habilité pour le lui demander; la réponse constitue une participation de la Cour, elle-même « organe des Nations Unies », à l'action de l'organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée. » (Interprétation des traités de paix, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 71)

- 2.9 Le caractère non obligatoire de l'effet juridique des avis consultatifs donnés par la Cour internationale de Justice repose sur le fait que ces avis ne s'adressent qu'aux organes des Nations Unies habilités pour les lui demander, et non aux Etats. (De fait, aux termes de la Charte, il n'est pas loisible aux Etats de demander des avis consultatifs, sinon en passant par un organe des Nations Unies autorisé à ce faire).
- 2.10 Par contre, si le Tribunal devait donner un avis consultatif – en l'absence de disposition expresse de la CNUDM régissant la question –, ses destinataires pourraient fort bien inclure les Etats aussi bien que les organes des organisations internationales. Dans ces conditions, la question se pose de savoir si cet avis aurait un effet obligatoire pour les seuls Etats auxquels il s'adresse, ou pour tous les Etats. Si les Etats avaient eu l'intention de conférer une compétence consultative au Tribunal, on est en droit de supposer qu'ils auraient répondu à cette importante question.

- 2.11 A défaut, et si le Tribunal conclut que la référence que fait l'article 21 de son Statut à « toutes les fois que cela est expressément prévu dans tout autre accord conférant compétence au Tribunal » peut comprendre les demandes d'avis consultatif aussi bien que les différends, l'Irlande est d'avis que ces avis consultatifs sont nécessairement limités à l'interprétation ou à l'application des dispositions de l'accord concerné, ou à la compatibilité de cet accord avec les dispositions de la CNUDM. Ledit accord ne saurait conférer compétence au Tribunal pour donner un avis consultatif sur l'interprétation ou l'application de dispositions de la CNUDM dans l'abstrait. Si tel était le cas, il suffirait à deux ou trois Etats Parties à la CNUDM de conclure un accord entre eux à seule fin d'obtenir du Tribunal, sur l'interprétation ou l'application de dispositions spécifiques de la CNUDM, un avis consultatif qu'aucune disposition de la CNUDM elle-même ne leur aurait permis de demander.
- 2.12 L'Irlande note que l'article 138, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal dispose que le « Tribunal peut donner un avis consultatif sur une question juridique dans la mesure où un accord international se rapportant aux buts de la Convention prévoit expressément qu'une demande d'un tel avis est soumise au Tribunal ». Selon l'Irlande, cependant, cette disposition outrepassé ce qui est prévu dans la CNUDM. Il convient de rappeler que la Commission préparatoire constituée par les Etats qui négociaient la Convention à la fin de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer avait rédigé un projet de règlement du Tribunal qui devait servir de base à l'établissement par le Tribunal de son règlement⁵. La partie VI de ce projet de règlement, intitulée « Procédures consultatives », ne contenait que des projets d'articles sur l'exercice de ses attributions consultatives par la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, conformément à l'article 159, paragraphe 10, et à l'article 191 de la CNUDM. On ne trouve ni dans cette partie ni dans aucune autre partie du projet de règlement aucune disposition prévoyant quelque autre forme que ce soit de procédure consultative. Cette absence reflète sans aucun doute la conviction des Etats que la CNUDM n'envisage pas ce genre de procédure. Bien que les articles 130 à 137 du Règlement du Tribunal finalement adopté en 1997 soient largement conformes au projet de règlement établi par les Etats en Commission préparatoire, celle-ci n'avait rédigé aucun projet d'article ressemblant à l'article 138 du Règlement.

⁵ LOS/PCN/152 (Vol.1), 28 avril 1995.

3. Conclusion

- 3.1 Pour conclure, l'Irlande note que les Etats, lorsqu'ils ont négocié la CNUDM, avaient de bonnes raisons politiques pour ne pas attribuer une compétence consultative générale au Tribunal. De l'avis de l'Irlande, on ne saurait raisonnablement prétendre que deux Etats ou plus peuvent conclure un accord international aux fins d'attribuer une compétence consultative générale au Tribunal, quand la CNUDM elle-même ne lui attribue pas une telle compétence. La CNUDM se contente de donner aux Etats la possibilité d'attribuer au Tribunal, par voie d'accord international, une compétence supplémentaire à des fins de règlement de différends portant sur l'interprétation ou l'application de l'accord concerné.
- 3.2 A défaut, si le Tribunal conclut que, dans l'article 21 du Statut, la stipulation « toutes les fois que cela est expressément prévu dans tout autre accord conférant compétence au Tribunal » peut valoir pour les demandes d'avis consultatifs aussi bien que pour les différends, l'Irlande est d'avis qu'un tel avis consultatif ne peut porter que sur l'interprétation ou l'application de l'accord lui-même ou sur la conformité dudit accord avec la CNUDM. Un tel accord, cependant, ne saurait conférer compétence au Tribunal pour donner un avis consultatif sur l'interprétation ou l'application de la CNUDM dans l'abstrait. Or dans la présente espèce, les questions posées par la CSRP au Tribunal sont générales et indéterminées et ne concernent aucune disposition spécifique de la Convention de 2012.