

(Traduction du Greffe)

TRIBUNAL INTERNATIONAL DU DROIT DE LA MER

**DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF SOUMISE PAR LA
COMMISSION SOUS-RÉGIONALE DES PÊCHES
(CSRP)
(AFFAIRE No. 21)**

**EXPOSÉ ÉCRIT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE
AU NOM DE L'UNION EUROPÉENNE**

29 NOVEMBRE 2013

Table des matières

LISTE DES ANNEXES	3
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	5
CHAPITRE PREMIER - INTRODUCTION	6
CHAPITRE II - COMPÉTENCE ET RECEVABILITÉ.....	8
I. Compétence	8
II. Recevabilité	8
CHAPITRE III - RÉPONSES AUX QUESTIONS	11
I. Fond.....	11
A. Structure de l'Exposé de l'Union européenne sur les réponses proposées aux questions de la CSRP	11
B. La notion de pêche INN.....	12
C. Question 1 : Quelles sont les obligations de l'Etat du pavillon en cas de pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN) exercée à l'intérieur de la Zone économique exclusive des Etats parties tiers ? .	14
D. Question 2 : Dans quelle mesure l'Etat du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon ?	22
E. Question 3 : Lorsqu'une licence de pêche est accordée à un navire dans le cadre d'un accord international avec l'Etat du pavillon ou avec une structure internationale, cet Etat ou cette organisation peut-il être tenu pour responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'Etat côtier par ce navire?	30
F. Question 4 : Quels sont les droits et obligations de l'Etat côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques ?	33
II. Observations finales.....	35
CHAPITRE IV - RÉSUMÉ ET CONCLUSION	37

LISTE DES ANNEXES

Annexe	Titre	Paragraphe(s) de la citation
Annexe 1	Règlement (CE) N° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (règlement INN) (...). Journal officiel de l'Union européenne (JO UE) L 286, 29.10.2008, p. 1.	65
Annexe 2	Décision de la Commission du 15 novembre 2012 relative à la notification des pays tiers que la Commission pourrait considérer comme pays tiers non coopérants en application du règlement (CE) N°1005/2008 du Conseil (...). JO UE C 354, 17.11.2012, p. 1 (« première décision concernant l'Article 32 »)	72
Annexe 3	Décision de la Commission du 26 novembre 2013 relative à la notification des pays tiers que la Commission pourrait considérer comme pays tiers non coopérants en application du règlement (CE) no 1005/2008 du Conseil (...). JO UE C 346, 27.11.2013, p.26 (« deuxième décision concernant l'Article 32 »)	72
Annexe 4	Décision d'exécution de la Commission du 26 novembre 2013 relative au recensement des pays tiers que la Commission considère comme pays tiers non coopérants en application du règlement (CE) no 1005/2008 du Conseil (...). JO UE C 346, 27.11.2013, p. 2 (« première décision concernant l'Article 31 »)	74

- Annexe 5 Accords bilatéraux de partenariat dans le secteur de la pêche signés par l'Union européenne avec des États membres de la CSRP Notes 18, 37, 38.
- Annexe 6 Règlement (UE) n ° 468/2010 de la Commission du 28 mai 2010 établissant la liste de l'UE des bateaux engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée, JO UE L 131, 29.5.2010 (version consolidée) et dernières modifications apportées par le Règlement d'exécution (UE) n° 672/2013 de la Commission du 15 juillet 2013 modifiant le règlement (UE) n° 468/2010 établissant la liste de l'Union européenne des bateaux engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée, p. 6 (qui n'ont pas encore été intégrées dans la version consolidée) Notes 26, 32.

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES

Accord de la FAO sur la conservation	Accord de la FAO visant à favoriser le respect des mesures internationales de conservation et de gestion des stocks de poissons par les navires de pêche en haute mer
ANUP, Accord des Nations Unies sur les pêches (ANUP)	Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (1995)
APP	Accord de partenariat dans le secteur de la pêche
CCAMLR	Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique
CGPM	Commission générale des pêches pour la Méditerranée
CIATT	Commission interaméricaine du thon tropical
CICTA	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
Convention CMA	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
CPANE	Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est
CPOOC	Commission des pêches du Pacifique occidental et central
CSRP	Commission sous-régionale des pêches
CTOI	Commission des thons de l'océan Indien
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
INN	Illicite, non déclarée et non réglementée
L'Union	l'Union européenne
La Convention	la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982)
ONU	Organisation des Nations Unies
OPANO	Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest
OPASE	Organisation des pêches de l'Atlantique Sud-Est
ORGP	organisation régionale de gestion des pêches
ORGPPS	Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud
PAI-INDNR	Plan d'action international de la FAO visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (2001)
SCRP	Sous-Commission régionale des pêches
SIOFA	Accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien
SSN	Système de surveillance des navires
ZEE	Zone économique exclusive

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

1. Le 28 mars 2013, le Tribunal international du droit de la mer (ci-après dénommé « TIDM » ou « le Tribunal ») a reçu une demande d'avis consultatif de la Commission sous-régionale des pêches¹ (ci-après dénommée « la CSRP »). Cette demande procédait d'une résolution adoptée à la quatorzième session extraordinaire (25-29 mars 2013) de la Conférence des ministres de la CSRP, habilitant le Secrétaire permanent de la Commission à saisir le Tribunal pour demander un avis consultatif sur les questions suivantes :
 1. Quelles sont les obligations de l'État du pavillon en cas de pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN) exercée à l'intérieur de la Zone économique exclusive des États tiers ?
 2. Dans quelle mesure l'État du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon ?
 3. Une organisation internationale détentrice de licences de pêche peut-elle être tenue pour responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'État côtier par les bateaux de pêche bénéficiant desdites licences ?
 4. Quels sont les droits et obligations de l'État côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques ?
2. Par son ordonnance du 24 mai 2013, le Président du Tribunal a fixé au 20 novembre 2013 la date d'expiration du délai pour la présentation au Tribunal des exposés écrits, conformément à l'article 133, paragraphe 3 du Règlement du Tribunal.
3. L'Union européenne², qui est partie à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après dénommée « la Convention »), et à l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de

¹ Les membres de la Commission sous-régionale des pêches sont : la République de Guinée, la République du Cap-Vert, la République de Gambie, la République de Guinée-Bissau, la République islamique de Mauritanie, la République de Sierra Leone et la République du Sénégal.

² L'Union européenne est fondée sur le Traité sur l'Union européenne et sur le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (dans la dernière version modifiée) et dispose de la personnalité juridique. Ses Etats membres sont les suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et Suède.

poissons grands migrants (ci-après dénommé « l'Accord des Nations Unies sur les pêches » ou « l'ANUP »), présente respectueusement les observations ci-après.

CHAPITRE II

COMPÉTENCE ET RECEVABILITÉ

I. Compétence

4. L'exposé qui suit est présenté sans préjudice de la question de la compétence du Tribunal pour examiner la demande d'avis consultatif sur les questions qui lui ont été posées.

II. Recevabilité

5. En vertu de l'article 138, paragraphe 1 du Règlement du Tribunal, « Le Tribunal peut donner un avis consultatif », ce qui suppose entre autres qu'il a pouvoir discrétionnaire s'agissant de la recevabilité de questions soumises. Pour ce qui est de la présente demande, il est permis de douter que les questions soumises au Tribunal soient recevables, surtout sous la forme où elles se présentent. On peut formuler à ce sujet les remarques suivantes.
6. Premièrement, les questions ne sont liées à aucun accord ou convention internationaux, ni à aucune partie d'un tel accord ou convention. Cela pose un problème, puisque la participation des Etats aux accords internationaux n'est pas la même selon l'accord dont il s'agit, et que les règles ayant force obligatoire sont immanquablement différentes elles aussi. Les réponses aux questions posées varient donc inévitablement selon l'instrument juridique et selon que l'Etat y est ou non partie. Exemples :
 - pour ce qui est de la Convention, tous les Etats membres de la SCRP sont Parties contractantes ;
 - pour ce qui est de l'Accord des Nations Unies sur les pêches (« ANUP »)³, toutefois, deux des Etats membres de la SCRP sont Parties contractantes (Guinée, Sénégal), deux sont signataires (Guinée-Bissau, Mauritanie) tandis que deux autres (Cap-Vert, Sierra Leone) ne l'ont pas signé.
7. On peut noter en outre, compte tenu de la Note technique soumise par le Secrétariat permanent de la CSRP concernant les questions, que :
 - le Plan d'action international (PAI-INDNR)⁴ est un instrument facultatif,

³ Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (1995).

⁴ Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (FAO, 2001).

- l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port⁵ n'est pas encore entré en vigueur.
8. Ainsi donc, la diversité des instruments juridiques applicables aux différents Etats, y compris aux Parties contractantes de la CSRP elles-mêmes, suscite une difficulté particulière concernant la possibilité pour le Tribunal de focaliser comme il convient sa réponse.
 9. Deuxièmement, dans la même veine, le Tribunal n'est pas appelé, dans la forme actuelle des questions posées, à exercer ses fonctions « d'interprétation et d'application » des dispositions juridiques d'un accord international. A cet égard, les questions, telles que posées, n'ont de rapports que lointains avec les fonctions judiciaires d'interprétation et d'application de règles juridiques.
 10. S'agissant du Tribunal, l'article 288 de la Convention, qui parle de « l'interprétation ou l'application » d'accords internationaux dans le contexte des différends, semble pertinent aussi pour les avis consultatifs. La nécessité « d'interpréter ou d'appliquer » des dispositions peut être considérée comme découlant du principe général du droit régissant les fonctions judiciaires, et comme pertinente aussi, à ce titre, pour les avis consultatifs.
 11. De manière plus spécifique, la pertinence pour les avis consultatifs de ce principe général, exprimé à l'article 288 de la Convention, ressort de la mise en regard de cet article avec l'article 138, paragraphe 3 du Règlement du Tribunal, qui prévoit que le Tribunal applique *mutatis mutandis* les articles 130 à 137 du Règlement (ayant trait à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins). On peut noter à ce propos que l'article 130 stipule que la Chambre « applique les dispositions de la présente section » et « s'inspire, dans la mesure où elle les reconnaît applicables, des dispositions du Statut et du présent Règlement qui s'appliquent en matière contentieuse ».
 12. On peut donc considérer que la fonction judiciaire en général concerne l'interprétation ou l'application des dispositions juridiques applicables, de sorte que les réponses aux questions devraient être limitées au champ de cette fonction selon que de besoin. Il convient de souligner à cet égard que les avis consultatifs ne peuvent pas servir à compromettre ou à circonvenir les dispositions applicables concernant le règlement des différends qui sont prévues dans les instruments bilatéraux ou multilatéraux en place (consultations, conciliation, arbitrage, recours aux tribunaux, etc.), ni à remplacer ou à étendre les pouvoirs législatifs que les parties à ces accords leur confèrent expressément.

⁵ Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (FAO, 2009).

13. Troisièmement, aucun fait n'est cité à l'appui des questions posées. Même dans le cas des opinions consultatives, il importe d'avoir un contexte factuel, surtout si les aspects factuels sont par nature liés aux dispositions elles-mêmes et à leur application.
14. L'interprétation et l'application de l'article 94, paragraphe 1 de la Convention, par exemple, qui énonce les devoirs de l'Etat du pavillon (« Tout État exerce effectivement sa juridiction et son contrôle... »), nécessiteraient des informations factuelles si l'on cherchait à établir si cette juridiction ou ce contrôle ont été exercés avec efficacité. Cette disposition est de celles dont la portée est tributaire du contexte, et susceptibles de se développer et d'évoluer au fil du temps.
15. *A fortiori*, toute appréciation portant sur des problèmes de responsabilité est étroitement liée aux situations de fait. Pour évaluer un manquement et déterminer les conséquences juridiques appropriées de ce manquement, on se fonde sur des faits précis. Aucun fait n'ayant été cité, il est difficile de donner une appréciation des aspects touchant la responsabilité, même en termes généraux.
16. En conséquence, la demande d'avis consultatif devrait être plus étroitement en rapport avec l'interprétation ou l'application d'obligations juridiques spécifiques, en particulier de la Convention CMA⁶ ou de la Convention sur le droit de la mer. Or dans le cas présent, les questions ne sont pas en rapport direct avec l'interprétation ou l'application des dispositions de l'une ou l'autre Convention. Elles sont formulées de manière très large, ce qui rend difficile d'y répondre de manière appropriée. Cet aspect pourrait aussi compromettre l'utilité pratique de l'avis du Tribunal pour différents membres de la communauté internationale, compte tenu des différences entre leurs obligations juridiques. Ces considérations font que l'on peut douter de la recevabilité de questions formulées de manière aussi large dans le cas considéré.
17. Compte tenu de la nature générale des questions, en particulier du fait qu'elles ne concernent ni l'interprétation ni l'application de quelque instrument précis ou d'une partie d'un instrument, et faute de contexte factuel suffisant, le Tribunal devrait se pencher attentivement sur la question de savoir si ces questions sont recevables, surtout sous la forme où elles ont été soumises par la CSRP.

⁶ Convention 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 (2012).

CHAPITRE III

RÉPONSES AUX QUESTIONS

I. Fond

A. Structure de l'Exposé de l'Union européenne sur les réponses proposées aux questions de la CSRP

18. Pour apporter aux questions une réponse utile, il y a lieu de prendre en considération l'équilibre global entre les droits et les obligations respectives de l'Etat du pavillon et de l'Etat côtier, tels qu'ils sont énoncés en droit international dans le domaine de la conservation et de l'exploitation de la faune et de la flore marines, et plus spécifiquement dans le contexte de la surveillance et de la répression de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (« pêche INN »).
19. Pour ce faire, on analyse ici les dispositions applicables de la Convention et des autres instruments et accords pertinents *ratione materiae* s'agissant des questions dont le Tribunal est saisi.
20. Dans le cadre de la Convention, l'Union européenne, partie contractante à plusieurs accords créant des organisations régionales de gestion des pêches (« ORGP »), est persuadée que ces organisations peuvent jouer un rôle d'importance pour faire en sorte que les Etats et les organisations coopèrent en vue de parvenir à une gestion viable des pêches et pour développer des pratiques de mieux en mieux admises par la communauté internationale. Elle a également conclu un certain nombre d'accords bilatéraux de partenariat dans le secteur des pêches (« APP ») traduisant la pratique internationale et susceptibles à ce titre de servir au Tribunal dans ses fonctions consultatives. Enfin, le Plan d'action international de la FAO visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (« PAI-INDNR ») est à prendre en considération, compte tenu toutefois du fait que les dispositions n'en ont pas un caractère contraignant. Il est de fait que l'Union européenne a accordé une grande importance à cet instrument et a donné effet à la majeure partie de ses dispositions dans sa législation interne.
21. Comme il a déjà été noté, les Etats ne sont pas tous parties aux accords et instruments qui seront mentionnés plus loin. Les dispositions citées ne sont donc pas toutes automatiquement applicables à tous les Etats. Néanmoins, au-delà de la force obligatoire qu'ils peuvent éventuellement avoir entre Etats parties, ces instruments peuvent offrir des pistes utiles pour l'interprétation des dispositions pertinentes de la Convention. Il faut rappeler à nouveau qu'il n'est pas précisé dans les questions soumises par les Etats membres de la CSRP de quelles

dispositions ils souhaitent voir indiquer l'interprétation ou l'application, et qu'aucun fait qui y soit lié n'est cité à l'appui des questions.

B. La notion de pêche INN

22. Le concept de pêche INN est l'expression d'une préoccupation mondiale, le souci de garantir la viabilité des ressources halieutiques tant en haute mer que dans les zones relevant de la juridiction nationale⁷. Il est évoqué chaque année dans les résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies consacrées à la viabilité des pêches, où la pêche INN est traitée comme l'une des menaces les plus graves pour les écosystèmes marins, continuant d'avoir des répercussions majeures sur la conservation et la gestion des ressources marines.⁸ Dans l'introduction du PAI-INDNR, instrument facultatif de la FAO visant la pêche INN, il est dit spécifiquement que la pêche INN « compromet les efforts de conservation et de gestion des stocks de poissons dans toutes les pêches de capture ».

23. L'expression « pêche INN » ne figure ni dans la Convention sur le droit de la mer (1982), ni dans l'Accord des Nations Unies sur les pêches (1995). Par la suite, lors de la Conférence d'examen de cet Accord, la pêche INN a été pointée comme problème mettant en péril les dispositions de l'Accord, appelant une action collective des Etats⁹. L'expression ne s'est fixée dans l'usage courant que

⁷ Voir par exemple la résolution 67/79 (2012) de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, paragraphe 48 :

« [L'Assemblée générale] Insiste à nouveau sur la vive inquiétude que lui inspire le fait que la pêche illicite, non déclarée et non réglementée demeure l'une des menaces les plus graves pour les stocks de poissons et les écosystèmes marins et continue d'avoir des répercussions majeures sur la conservation et la gestion des ressources marines, ainsi que sur la sécurité alimentaire et l'économie de nombreux États, en particulier ceux en développement, et demande encore une fois aux États de s'acquitter scrupuleusement de l'ensemble des obligations qui leur incombent, de lutter contre ce type de pêche et de prendre d'urgence toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ».

⁸ Résolution 62/177 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (2008), paragraphe 37.

⁹ Organisation des Nations Unies, *Report of the Second Informal Consultations of the States Parties to the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* [anglais uniquement], New York, 23–25 juillet 2003 (ICSP2/UNFSA/REP/INF, 1^{er} août 2003, par. 14) ; voir également les rapports des troisième, quatrième et cinquième Consultations informelles des États parties à l'ANUP ; Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, *Rapport de la Conférence d'examen de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants*, New York, 22–26 mai 2006, préparé par le Président de la Conférence avec l'aide du Secrétariat (A/CONF.210/2006/15, 2006).

plus tard¹⁰, et peut, en résumé, être rapportée à l'un ou l'autre des phénomènes ci-après¹¹ :

- Pêche dans des zones soumises à la juridiction nationale sans l'autorisation de l'Etat côtier ;
- Pêche contrevenant à la conservation et à la gestion ou les compromettant ;
- Manquement à l'exercice effectif de la juridiction ou du contrôle requis à l'égard de navires et de ressortissants ;
- Manquement aux obligations de communication complète et exacte de données sur les pêcheries et les navires de pêche.

24. La notion de pêche INN est définie comme suit dans le PAI-INDNR, qui est un instrument facultatif :

3.1 Par pêche illicite, on entend des activités de pêche:

3.1.1 effectuées par des navires nationaux ou étrangers dans les eaux placées sous la juridiction d'un État, sans l'autorisation de celui-ci, ou contrevenant à ses lois et règlements;

3.1.2 effectuées par des navires battant pavillon d'États qui sont parties à une organisation régionale de gestion des pêches compétente, mais qui contreviennent aux mesures de conservation et de gestion adoptées par cette organisation et ayant un caractère contraignant pour les États ou aux dispositions pertinentes du droit international applicable; ou

3.1.3 contrevenant aux lois nationales ou aux obligations internationales, y compris celles contractées par les États coopérant avec une organisation régionale de gestion des pêches compétente.

3.2 Par pêche non déclarée, on entend des activités de pêche:

¹⁰Voir le point de l'ordre du jour « Pêche illégale, non réglementée et non déclarée dans la zone de la Convention », dans CCAMLR, *Rapport de la seizième réunion de la Commission, Hobart (Australie), 27 octobre – 7 novembre 1997* (Hobart: CCAMLR, 1997), paragraphes 8 7) à 8 14), p. 31 à 33 ; voir D. Agnew, *The Illegal and Unregulated Fishery for Toothfish in the Southern Ocean, and the CCAMLR Catch Documentation Scheme, Marine Policy*, Vol. 24, 2000, p. 361 à 374.

¹¹Voir également *Groupe de travail sur la haute mer (2006), Les mailles du filet se resserrent : Arrêt de la pêche illégale en haute mer* (Le Groupe de travail ministériel sur la pêche INDNR en haute mer est composé des ministres des pêches de l'Australie, du Canada, du Chili, de la Namibie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni, et des directeurs généraux du Fonds mondial de la nature-UICN – l'Union mondiale pour la nature, et de l'Institut de la terre de Columbia University).

3.2.1 qui n'ont pas été déclarées, ou l'ont été de façon fallacieuse, à l'autorité nationale compétente, contrevenant ainsi aux lois et règlements nationaux; ou

3.2.2 entreprises dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente, qui n'ont pas été déclarées ou l'ont été de façon fallacieuse, contrevenant ainsi aux procédures de déclaration de cette organisation.

3.3 Par pêche non réglementée, on entend des activités de pêche:

3.3.1 qui sont menées dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente par des navires sans nationalité, ou par des navires battant pavillon d'un État non partie à cette organisation, ou par une entité de pêche, d'une façon non conforme ou contraire aux mesures de conservation et de gestion de cette organisation; ou

3.3.2 qui sont menées dans des zones, ou visent des stocks pour lesquels il n'existe pas de mesures applicables de conservation ou de gestion, et d'une façon non conforme aux responsabilités de l'État en matière de conservation des ressources biologiques marines en droit international.

25. Le PAI-INDNR appelle les Etats à coordonner leurs activités et à coopérer directement et, le cas échéant, par le truchement des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) compétentes, pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (paragraphe 28). Cet appel est l'expression des obligations de coopération internationale énoncées dans les articles 61, paragraphe 2, 63, paragraphes 1 et 2, et 64, paragraphe 1, de la Convention sur le droit de la mer.

26. L'article premier, paragraphe e), de l'Accord FAO de 2009 relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, qui n'est pas encore entré en vigueur, renvoie au PAI-INDNR pour la définition de la pêche INN.

C. Question 1 : Quelles sont les obligations de l'Etat du pavillon en cas de pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN) exercée à l'intérieur de la Zone économique exclusive des Etats tiers ?

27. Bien que la question 1 soit centrée sur les obligations de l'Etat du pavillon (et la question 4 surtout sur celles de l'Etat côtier), les obligations respectives des Etats côtiers pour les activités de pêche INN dans la ZEE d'un autre Etat (l'Etat côtier) et celles de l'Etat côtier lui-même sont en relation étroite, et il faut donc aborder la question 1 en conjonction avec la question 4. Les deux aspects sont d'importance cruciale face à la pêche INN.

28. Il faut souligner que c'est à l'Etat côtier que revient le rôle central pour la conservation et la gestion des ressources biologiques dans la ZEE. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 62 de la Convention prévoient en effet que l'Etat côtier « fixe le volume admissible des captures » en ce qui concerne les ressources biologiques, « compte tenu des données scientifiques les plus fiables dont il dispose », et « prend des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation ». Les navires opérant dans la ZEE d'autres Etats sont également soumis à la compétence de mise en application de l'Etat côtier. L'article 73 paragraphe 1 de la Convention prévoit ce qui suit : « [d]ans l'exercice de ses droits souverains d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques de la zone économique exclusive, l'Etat côtier peut prendre toutes mesures, y compris l'arraisonnement, l'inspection, la saisie et l'introduction d'une instance judiciaire, qui sont nécessaire pour assurer le respect des lois et règlements qu'il a adoptés conformément à la Convention. » La compétence de mise en application de l'Etat côtier est limitée aux droits souverains découlant du concept de ZEE, elle est de nature fonctionnelle.

29. L'article 73 de la Convention parle certes des droits (ou pouvoirs) de l'Etat côtier, ce qui implique un rôle de premier plan pour ces Etats, mais l'exercice de tels droits entraîne inévitablement aussi certaines responsabilités¹², et la disposition doit être interprétée en conjonction avec les articles 56 (*Droits, juridiction et obligations de l'Etat côtier dans la ZEE*) et 61 (*Conservation des ressources biologiques*). L'existence d'une ZEE présuppose qu'elle est revendiquée par l'Etat côtier. Une fois qu'un Etat côtier a légitimement revendiqué une ZEE, il est soumis aux devoirs énoncés de manière générale à l'article 56 et, spécifiquement en ce qui concerne la pêche, à l'article 61. Il s'ensuit que l'Etat côtier porte une responsabilité opérationnelle de premier plan pour intervenir lorsqu'il a lieu de soupçonner des activités de pêche INN dans sa ZEE, notamment en appelant l'attention de l'Etat du pavillon sur ces activités.

¹² Comme il était noté dans le document de la FAO intitulé « Mise en œuvre du Plan international visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée » (Directives techniques pour une pêche responsable N° 9) :
« Dans les zones relevant de juridictions nationales, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée est contraire aux normes internationales relatives aux droits et aux responsabilités des Etats côtiers, à l'égard des ressources biologiques maritimes. La Convention des Nations Unies de 1982 reconnaît les droits souverains des Etats côtiers quant à l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion de ces ressources ou des ressources dans les zones placées sous leur juridiction. **Or, ces droits vont de pair avec des responsabilités**, telles qu'elles sont spécifiées dans la Convention des Nations Unies de 1982 et précisées dans les instruments ultérieurs, permettant d'assurer l'adoption et la mise en œuvre des mesures appropriées de conservation et de gestion desdites ressources. » [c'est nous qui soulignons], document consulté à l'adresse <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y3536f/y3536f00.pdf> le 25 novembre 2013.

30. Ce rôle de premier plan de l'Etat côtier n'exempte pas l'Etat du pavillon de son devoir général d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur les navires battant son pavillon, conformément à l'article 94 de la Convention, pas plus qu'il n'exempte l'Etat du pavillon de son devoir général de coopération.
31. Ces devoirs généraux de l'Etat du pavillon sont applicables indépendamment des zones maritimes, et même dans le cas où un navire opère dans la ZEE d'un autre Etat¹³. Cette disposition est corollaire du droit d'un Etat de donner sa nationalité aux navires. En vertu de la Convention, chaque Etat fixe les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon (article 91 de la Convention). Ce droit d'attribuer sa nationalité aux navires est soumis à diverses obligations de l'Etat du pavillon énoncées dans la Convention ainsi que dans d'autres instruments internationaux.
32. L'article 94 de la Convention énonce comme suit ces obligations générales de l'Etat du pavillon:
1. Tout État exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon.
 2. En particulier tout État :
 - a) tient un registre maritime où figurent les noms et les caractéristiques des navires battant son pavillon, à l'exception de ceux qui, du fait de leur petite taille, ne sont pas visés par la réglementation internationale généralement acceptée ;
 - b) exerce sa juridiction conformément à son droit interne sur tout navire battant son pavillon, ainsi que sur le capitaine, les officiers et l'équipage pour les questions d'ordre administratif, technique et social concernant le navire.
33. Si un Etat estime que la juridiction et le contrôle appropriés sur un navire n'ont pas été exercés, il « peut signaler les faits à l'Etat du pavillon ». Une fois avisé, « celui-ci procède à une enquête et prend, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour remédier à la situation » (article 94, paragraphe 6 de la Convention).
34. Les obligations générales de l'Etat du pavillon ne visent pas spécifiquement les navires de pêche ou les activités de pêche. Ce sont néanmoins des dispositions

¹³ L'article 58, paragraphe 2, de la Convention stipule, en ce qui concerne les droits et obligations des autres Etats dans la ZEE : « Les articles 88 à 115, ainsi que les autres règles pertinentes du droit international, s'appliquent à la zone économique exclusive dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec la présente partie. »

essentielles pour la lutte contre la pêche INN. Comme l'a dit Rüdiger Wolfrum, à l'époque Président du Tribunal, dans la ZEE de pays tiers, l'Etat du pavillon :

est tenu de veiller à ce que les navires battant son pavillon se conforment aux règles de l'Etat côtier en exerçant ses compétences d'Etat du pavillon. Pour le respect de cette obligation, deux arguments sont avancés. Le premier est que le droit international, fondé sur l'égalité souveraine et le respect mutuel des Etats, exige des Etats qu'ils fassent tout leur possible pour qu'aucune activité menée en vertu de leur juridiction ne nuise aux activités menées par d'autres en vertu de leur juridiction et conformément au droit international. Le deuxième argument, concernant la protection du milieu marin, est que les Etats sont mutuellement tenus d'intensifier leurs efforts respectifs en matière de gestion et de conservation du milieu marin. On peut d'ailleurs faire valoir que tout effort consacré – à l'échelon national ou international – à conserver et à gérer les ressources biologiques marines est conforme à l'intérêt de tous. Cela exige une fois encore l'obligation du respect mutuel et l'application des mesures nationales¹⁴.

35. De plus, on a tout lieu de prendre en considération l'ANUP. Cet Accord, de même que plusieurs autres, ayant ou non force obligatoire¹⁵, énonce les obligations spécifiques de l'Etat du pavillon en matière d'activités de pêche. La plupart concernent la haute mer, mais d'autres sont applicables à la ZEE d'autres Etats.

36. La Partie V de l'ANUP vise les obligations de l'Etat du pavillon. Il faut citer à cet égard l'article 18, paragraphe 1, de l'Accord, qui se lit comme suit :

Les États dont des navires pêchent en haute mer prennent les mesures voulues pour que les navires battant leur pavillon respectent les mesures sous-régionales et régionales de conservation et de gestion et qu'ils ne mènent aucune activité qui en compromette l'efficacité.

De plus, l'article 18, paragraphe 2, stipule que les Etats n'autorisent la mise en exploitation des navires battant leur pavillon pour pratiquer la pêche en haute mer que « ... lorsqu'ils peuvent s'acquitter efficacement des responsabilités qui leur incombent en vertu de la Convention et du présent Accord en ce qui concerne ces navires. »

37. L'article 18, paragraphe 3 de l'ANUP énonce une série d'obligations de réglementation de l'Etat du pavillon concernant le contrôle des navires battant son pavillon. Certaines de ces obligations ne concernent que la haute mer,

¹⁴ Exposé présenté par le Président du Tribunal international du droit de la mer à la réunion des Amis du Tribunal à la Mission permanente de l'Allemagne auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 21 juin 2007 « Potentialités du Tribunal international du droit de la mer en matière de gestion et de conservation des ressources biologiques marines ».

¹⁵ Voir par ex. l'Accord d'application de la FAO (qui est en vigueur depuis le 24 avril 2003), article III, le PAI-INDNR (instrument facultatif), sections 34 à 50, et le Code de conduite de la FAO, section 8.2.

d'autres sont applicables à l'égard de la ZEE d'autres Etats. Les alinéas b), i) et iv) et l'alinéa i) de l'article 18, paragraphe 3, prévoient à cet égard les mesures suivantes parmi celles que doivent prendre les Etats du pavillon:

b) Adoption de règlements à l'effet :

i) d'assortir les licences, autorisations ou permis de clauses et conditions propres à leur permettre de s'acquitter de toutes obligations qu'ils ont souscrites aux plans sous-régional, régional ou mondial....

iv) de veiller à ce que les navires [battant leur pavillon] ne pratiquent pas la pêche sans autorisation dans des zones relevant de la juridiction nationale d'autres États

...

i) Réglementation des activités de pêche pour assurer le respect des mesures sous-régionales, régionales ou mondiales, y compris celles qui visent à réduire au minimum les captures d'espèces non visées ...

38. Il faut souligner que l'article 18, paragraphe 3), b), (iv) de l'ANUP est inspiré des résolutions dites « sur la pêche illégale » (49/116, 51/36 et 52/29), adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1994 et 1997 afin de lutter contre la pêche illicite dans les eaux relevant de la juridiction d'Etats côtiers. Plusieurs conventions et/ou dispositions concernant des ORGP reprennent également les termes de ces résolutions¹⁶.

39. De plus, la partie VI de l'ANUP contient des dispositions portant sur le respect de la réglementation et la répression des infractions. L'article 19, qui vise le respect de la réglementation et les pouvoirs de police de l'Etat du pavillon, dispose entre autres ce qui suit :

1. Tout État veille à ce que les navires battant son pavillon respectent les mesures sous-régionales et régionales de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants. À cette fin, il:

a) fait respecter ces mesures, quel que soit le lieu de l'infraction;

b) mène immédiatement, lorsqu'une infraction aux mesures sous-régionales ou régionales de conservation et de gestion est alléguée, une enquête approfondie, qui peut comprendre l'inspection matérielle des navires

¹⁶ Voir par exemple l'article 25, paragraphe 1 b), de la Convention sur la conservation et la gestion des ressources halieutiques en haute mer dans le Pacifique sud ; l'article 24, paragraphe 1 b), de la Convention sur la conservation et à la gestion des stocks de poissons grands migrants dans le Pacifique occidental et central ; l'article 14, paragraphe 4, de la Convention de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Sud-Est ; l'article 11, paragraphe 1 b), de l'Accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien ; la section 1, paragraphe d), de la recommandation 03-12 de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique ; et la section 1, paragraphe h), de la résolution 11/03 de la Commission des Thons de l'Océan Indien.

concernés, et fait rapport sans retard sur le déroulement et les résultats de cette enquête à l'État qui a allégué l'infraction ainsi qu'à l'organisation ou arrangement sous-régional ou régional compétent;

c) exige de tout navire battant son pavillon qu'il communique aux autorités chargées de l'enquête des renseignements concernant sa position, ses captures, ses engins de pêche, ses opérations de pêche et ses activités connexes dans la zone de l'infraction présumée;

d) s'il est convaincu de disposer de preuves suffisantes concernant l'infraction présumée, saisit ses autorités compétentes en vue d'engager sans retard des poursuites conformément à son droit interne...

2. Toutes les enquêtes et procédures judiciaires sont menées dans les plus brefs délais. Les sanctions encourues pour les infractions doivent être suffisamment rigoureuses pour garantir le respect des mesures de conservation et de gestion et décourager les infractions en quelque lieu que ce soit, et elles doivent priver les auteurs des infractions des profits découlant de leurs activités illégales...

40. L'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (« Accord d'application de la FAO »)¹⁷, qui est en vigueur depuis le 24 avril 2003, dispose à l'article III, paragraphe 8, que chaque Partie prend des mesures d'exécution à l'encontre des navires autorisés à battre son pavillon qui contreviendraient aux dispositions du présent accord, y compris, s'il y a lieu, des mesures visant à assurer que de telles contraventions constituent une infraction au regard de la législation nationale.

41. En outre, des ORGP ont également mis en place, en vue de réaliser leurs objectifs, certaines mesures de gestion et de conservation visant les pêcheries qui relèvent d'elles. Ces mesures ont force obligatoire pour tout Etat qui en est membre ou partie non contractante coopérante. Le niveau de spécificité varie d'une organisation à l'autre. En général, l'Etat du pavillon porte la responsabilité de faire en sorte que les navires battant son pavillon respectent la réglementation de l'organisation, comme les résolutions visant les systèmes de surveillance des navires (« SSN »), les transbordements et le registre des navires, et les mesures mises en place pour contribuer à prévenir la pêche INN, où la responsabilité de l'Etat du pavillon pour ce qui est de les faire respecter est un élément crucial. Ce point est particulièrement pertinent pour les ORGP où la zone de la convention comprend à la fois des zones maritimes relevant de la juridiction nationale des Etats côtiers et des zones de la haute mer (par ex. la CICTA, la CTOI, la CPOOC, la CPANE).

¹⁷ L'Union européenne fait observer que les seuls Etats membres de la SCRIP qui sont des parties contractantes de l'Accord d'application de la FAO sont le Sénégal et le Cap-Vert.

42. Outre les dispositions visant les obligations de l'Etat du pavillon, l'ANUP en comporte aussi qui concernent la coopération internationale avec les autres Etats en matière de police, les interventions se faisant à divers titres. L'article 20 dispose entre autres ce qui suit :

1. Les États coopèrent, ... pour assurer le respect et la mise en application des mesures sous-régionales et régionales de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants.

...

4. Les États se prêtent mutuellement assistance pour identifier les navires qui se seraient livrés à des activités qui compromettent l'efficacité de mesures sous-régionales, régionales ou mondiales de conservation et de gestion.

...

6. Lorsqu'il y a de sérieuses raisons de penser qu'un navire se trouvant en haute mer s'est livré à la pêche sans autorisation dans une zone relevant de la juridiction d'un État côtier, l'État du pavillon procède immédiatement, à la demande de l'État côtier intéressé, à une enquête approfondie. L'État du pavillon coopère avec l'État côtier en vue de prendre les mesures de coercition appropriées en l'espèce...

43. Le PAI-INDNR, instrument facultatif, prévoit en ses sections 34-50 d'autres responsabilités de l'Etat du pavillon concernant l'immatriculation des navires de pêche, la tenue des registres des navires de pêche et les autorisations de pêcher. Les mesures du ressort de l'Etat côtier, qui font l'objet de la section 51, comprennent des mesures telles que le suivi, le contrôle et la surveillance effectives des activités de pêche dans la ZEE, et la coopération avec les autres Etats, ainsi que la communication d'informations à ceux-ci. La section 84 prévoit en outre que lorsqu'un Etat ne s'assure pas que ses navires ne participent pas à des activités de pêche INN, les Etats membres d'une ORGP « devraient porter le problème à l'attention dudit État ». Si le problème n'est pas résolu, les membres de l'organisation peuvent adopter des mesures appropriées.

44. Enfin, à ce sujet, la pratique des accords de partenariat dans le domaine de la pêche (APP) auxquels l'Union européenne est partie respecte le principe de la Convention et vise à encourager la pêche viable et à concourir à la lutte contre la pêche INN. Ces accords pourraient être pris en considération comme faisant partie de la pratique internationale pertinente. Ces accords comportent généralement des clauses du type suivant :

Les activités de pêche objet du présent Accord sont soumises aux lois et réglementations en vigueur en ... [nom de l'Etat côtier partie à l'APP donnant accès aux navires battant pavillon des Etats membres]¹⁸.

45. C'est là l'expression d'une pratique établie qui soumet les navires de l'UE (c'est à dire les navires battant pavillon d'Etats membres de l'Union européenne) opérant dans une ZEE aux lois et réglementations de l'Etat côtier. Ces accords confient à l'Etat côtier les mesures à prendre pour faire respecter ses propres lois et réglementations dans sa ZEE, sous réserve qu'elles soient compatibles avec les dispositions de l'accord pertinent.
46. On peut donc conclure, à l'issue de ce rappel, qu'en haute mer, c'est à l'Etat du pavillon de s'acquitter au premier chef de ses obligations réglementaires et de police pour faire en sorte que les navires battant son pavillon ne se livrent pas à la pêche INN.
47. S'agissant de pêche INN éventuelle dans des zones relevant de la juridiction nationale d'un Etat côtier, la juridiction réglementaire et de police de l'Etat du pavillon continue d'être applicable, à condition de ne pas être en conflit avec les obligations et responsabilités centrales des Etats côtiers dans ces zones, en particulier en ce qui concerne les droits souverains dont jouit l'Etat côtier pour l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles biologiques. Sans préjudice de la juridiction de l'Etat côtier, l'Etat du pavillon porte également la responsabilité de faire le nécessaire pour mener des investigations et entamer des poursuites à l'égard de navires battant son pavillon qui se sont livrés à la pêche INN, en tenant dûment compte des actions de police éventuellement lancées par l'Etat côtier à l'encontre du navire en question.
48. L'Etat du pavillon a également l'obligation de coopérer avec les Etats côtiers où ses navires se livrent à de telles activités de pêche.

¹⁸ Voir par exemple, pour ne citer (dans un souci de brièveté) que les Etats parties de la CSRP (**annexe 5**) :

- L'article 5 de l'APP avec la Mauritanie, approuvé par le Règlement (CE) 1801/2006 du Conseil (Journal officiel (« JO ») de l'Union européenne, L 343, 8/12/2006, p. 1) ;
- L'article 5, paragraphe 2), de l'APP avec le Cap-Vert, approuvé par le Règlement (CE) 2027/2006 du Conseil du 19 décembre 2006, (JO L 414, 30/12/2006) ;
- L'article 3, paragraphe 1), de l'Accord entre le Gouvernement de la République du Sénégal et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large de la côte sénégalaise, approuvé par le Règlement (CEE) 2212/80 du 27/6/80 (JO L 226 du 29/8/80.) – pas de Protocole en vigueur ;
- L'article 3, paragraphe 1), de l'Accord entre la Communauté économique européenne et le Gouvernement de la République de Gambie concernant la pêche au large de la Gambie, approuvé par le Règlement (CEE) 1580/87 du 2/6/87 (JO L 146 du 6/6/87) – pas de Protocole en vigueur ;
- L'article 5, paragraphe 1), de l'APP avec la Guinée-Bissau, approuvé par le Règlement 241/2008 du Conseil du 17/03/2008 (JO L75 du 18/3/2008).

D. Question 2 : Dans quelle mesure l'Etat du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon ?

49. Cette question, suite à la précédente, porte sur le champ de responsabilité de l'Etat du pavillon à raison de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon, tant en haute mer que dans la ZEE d'Etats tiers.
50. D'une part, comme l'a dit la Cour permanente de justice internationale, « les navires en haute mer ne sont soumis à d'autre autorité qu'à celle de l'Etat dont ils portent le pavillon »¹⁹. Il s'ensuit que l'Etat du pavillon, sauf disposition contraire de la Convention sur le droit de la mer, doit avoir l'exclusivité de la juridiction et des pouvoirs de police sur ces navires en haute mer, comme nécessaire pour l'accomplissement de ses obligations internationales, en particulier celles qui figurent à la Section 2 de la Partie VII de la Convention.
51. De l'autre, dans la ZEE d'un Etat tiers, l'Etat du pavillon n'est pas libéré de ses obligations pertinentes, son rôle étant parallèle au rôle central de l'Etat côtier, comme on l'a vu à la question 1.
52. Les observations qui suivent sont d'abord un bref rappel des règles fondamentales de responsabilité des Etats, puis donnent un rapide tour d'horizon de la pratique consistant à dresser la liste des navires exerçant des activités de pêche INN et des pays qui ne coopèrent pas à la lutte contre ce type de pêche, ce qui permettra d'illustrer les moyens caractéristiques par lesquels il est de nos jours donné effet aux responsabilités portées par les Etats du pavillon en matière de pêche INN.
53. Il y a dans la Convention plusieurs dispositions relatives à la question de la responsabilité pour des points spécifiques²⁰. Dans les dispositions générales, l'article 304 de la Convention, en particulier, se lit comme suit : « Les dispositions de la Convention relatives à la responsabilité encourue en cas de dommages sont sans préjudice de l'application des règles existantes et de l'établissement de nouvelles règles concernant la responsabilité en vertu du droit international ».
54. L'article 35 de l'ANUP prévoit que « [l]es États parties sont responsables conformément au droit international des pertes ou dommages qui leur sont imputables en regard du présent Accord ». La portée et la teneur de la responsabilité des Etats parties à cet égard ne sont pas autrement précisées. Ce

¹⁹ Cour permanente de justice internationale, *Affaire du Lotus, Turquie c. France*, Publications de la Cour permanente de justice internationale, Série A N° 10, le 7 septembre 1927.

²⁰ Voir par exemple : article 106 : responsabilité en cas de saisie arbitraire ; article 139 : obligation de veiller au respect de la Convention et responsabilité en cas de dommages ; dans la partie XII, concernant la protection et la préservation du milieu marin, article 232 : responsabilité des Etats du fait des mesures de mise en application ; et article 235 : responsabilité.

sont donc les règles coutumières concernant la responsabilité internationale des Etats pour les navires battant leur pavillon qui s'appliquent en la matière.

55. Ces règles générales du droit international ont été codifiées en particulier dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, dont le texte a été adopté par la Commission du droit international (2001)²¹. Selon le projet d'articles, pour qu'il y ait responsabilité de l'Etat, il faut avant tout qu'il y ait fait internationalement illicite. L'article 2 du projet fixe deux conditions nécessaires pour qu'un comportement - action ou omission - puisse être considéré comme fait internationalement illicite de l'Etat : a) le comportement doit être « attribuable » à l'Etat en vertu du droit international, et b) il doit constituer une « violation » d'une obligation internationale de l'Etat.

56. Il suffit de rappeler à cet égard, premièrement que le comportement correspondant aux activités de pêche INN d'un navire propriété privée ne peut être attribué directement et automatiquement à l'Etat de son pavillon. Pour qu'il soit attribuable à l'Etat du pavillon, il faut que les pratiques en cause soient suffisamment liées au fait que cet Etat manque à ses obligations internationales.

57. Deuxièmement, pour qu'il y ait fait illicite, il faut qu'il y ait violation d'une obligation internationale telle que celles assumées par l'Etat du pavillon en vertu de la Convention ou de l'ANUP qui ont été évoquées plus haut. A cet égard, ce n'est pas l'activité de pêche INN qui constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat du pavillon, mais le comportement de ce dernier face à la pêche INN qui fait l'objet d'obligations internationales spécifiques visant l'Etat du pavillon. La question est distincte de celle de savoir si un navire exerce une activité illicite en vertu du droit interne de l'Etat côtier ou de l'Etat de son pavillon.

58. Comme il était dit dans les observations formulées sur la Question 1, les obligations de l'Etat du pavillon énoncées à l'article 94 de la Convention comportent des fonctions réglementaires et de contrôle, ainsi que des obligations de coopération et de mise en application.

59. Pour ce qui est de l'obligation de l'Etat du pavillon de contrôler ses navires, voici ce qui était dit dans le rapport de 2012 du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (A/67/315) :

Il est indispensable que l'Etat du pavillon exerce un contrôle effectif si l'on veut remédier à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, qui continue de priver de nombreux pays d'une ressource naturelle essentielle et demeure une menace persistante pour le développement durable. Du fait que certains Etats du

²¹ Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, *in* Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, supplément N° 10 (A/56/10)* (2001).

pavillon n'exercent pas de contrôle effectif sur leurs navires, des mesures complémentaires s'imposent, notamment des mesures liées aux zones côtières, au port et au commerce.

60. Si ce schéma général de responsabilité internationale demeure pleinement applicable, il importe néanmoins de noter que la pratique face à la pêche INN a désormais pris une orientation spécifique. Elle va en particulier vers l'établissement de listes de navires exerçant des activités de pêche INN et de listes de pays qui ne respectent pas la réglementation ou ne coopèrent pas, y compris en leur qualité d'Etat du pavillon, à la lutte contre ce type d'activités²². Ce genre de mesures est également prévu dans le PAI-INDNR et les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies²³.

61. A l'heure actuelle toutes les ORGP dont l'Union européenne est membre (à l'exception du SIOFA) ont mis en place un système de recensement des navires exerçant des activités de pêche INN²⁴. Ces ORGP ont également adopté pour principe de transmettre les listes ainsi établies aux autres ORGP. On a là une indication du fait que la pratique des listes de ces navires est désormais largement acceptée et soutenue par la communauté internationale pour ce qui est de l'aspect théorique de ce type de mesures. En revanche, l'application effective (recensement avec listes de navires) a diminué ces dernières années. La pratique des ORGP peut faire que lorsqu'un navire pêche en mode INN, il est bien recensé sur une liste, mais sans que cela n'entraîne de pénalités monétaires directes ni pour le navire, ni pour l'Etat du pavillon. Habituellement, les dispositions prises par les ORGP à l'encontre de la pêche INN comportent l'obligation pour les parties de prendre certaines mesures, y compris liées au commerce, contre les navires inscrits sur les listes INN (voir par exemple le cas de la CIATT)²⁵.

²² L'Assemblée générale des Nations Unies a constamment mentionné l'établissement de listes des navires pratiquant la pêche INN dans ses résolutions sur la viabilité des pêches : « collaborer dans leur action contre ce type d'activités et de concevoir et mettre en place des dispositifs de contrôle et d'enregistrement des navires pour empêcher la pêche illégale, non déclarée et non réglementée, et, s'il y a lieu et en conformité avec le droit international, des régimes de contrôle du commerce, prévoyant notamment la collecte d'informations sur les prises globales grâce à l'intervention des organisations et arrangements sous-régionaux et régionaux de gestion des pêches » [résolution 59/25 (2005)].

²³ Voir par exemple la résolution 67/79 du 30 avril 2013, par. 51, et le PAI-INDNR, sections 81.4 et 84.

²⁴ Voir par exemple : CIATT, résolution C-05-07 ; CTOI, résolution 11/03 ; CICTA, recommandations 09-10, 11-18 ; articles 53 et 54 du chapitre VIII des Mesures de conservation et d'exécution de l'OPANO ; article 44 du chapitre VII du régime de contrôle de la CPANE ; CGPM, Recommandation CGPM/33/2009/8 concernant l'établissement d'une liste de navires présumés avoir exercé des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans la zone de la CGPM, amendant la Recommandation CGPM/2006/4 ; Mesure de conservation et de gestion CMM 1.04 de l'OPASE ; CMM 2010-06 de la CPOOC ; Mesures de conservation 10-06 et 10-07 de la CCAMLR.

²⁵ CIATT, résolution C-005-07, par. 9 « Les Parties contractantes et les Parties, Entités ou Entités de pêche non-contractantes coopérantes prendront toutes les mesures nécessaires, dans le cadre de leur législation applicable et suivant les paragraphes 56 et 66 du PAI-INDNR : a. pour que les navires battant leur pavillon ne participent à aucune activité de transbordement avec les navires inscrits sur la liste de navires INN de la CIATT ; b. pour que les navires inscrits sur la liste de navires INN de la

62. Sur la base des listes de navires exerçant des activités de pêche INN adoptées par les différentes ORGP, la Commission européenne a inscrit les mêmes navires sur une liste de l'Union recensant les navires INN²⁶.
63. En outre, les ORGP se sont habilitées à prendre également des dispositions en vue d'identifier les Etats non coopérants, qui peuvent entraîner des mesures obligatoires d'ordre commercial (voir l'exemple de la CICTA²⁷). L'Union européenne a adopté des mesures commerciales correspondant à celles prises par les ORGP²⁸.
64. La législation interne, notamment de l'Union européenne et des Etats-Unis comporte également ce type de dispositions, assorties de mesures commerciales à l'encontre d'Etats tiers²⁹.
65. Dans l'Union européenne, l'instrument législatif essentiel est le règlement (CE) du Conseil n° 1005/2008 du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après « le Règlement INN », voir annexe 1),

CIATT qui entrent volontairement dans un port ne soient pas autorisés à y débarquer ou y transborder ; c. pour interdire l'affrètement d'un navire inscrit sur la liste de navires INN de la CIATT ; d. pour refuser d'accorder leur pavillon à des navires inclus sur la liste INN, excepté dans le cas où le navire aurait changé de propriétaire et que le nouveau propriétaire peut établir de manière probante que le propriétaire ou l'exploitant précédent n'a plus d'intérêts juridiques, financiers ou de fait dans le navire, ni n'exerce de contrôle sur celui-ci, ou ayant pris en compte tous les faits pertinents, la Partie contractante ou Partie, Entité ou Entité de pêche non-contractante coopérante du pavillon détermine que le fait d'accorder le pavillon à un navire n'entraînera pas la pêche INN ; e. pour interdire les opérations commerciales, les importations, le débarquement et/ou le transbordement d'espèces visées par la Convention de la CIATT en provenance de navires inscrits sur la liste INN ; f. pour encourager les maisons de commerce, importateurs, transporteurs et autres secteurs concernés, à s'abstenir de négocier et de transborder des espèces visées par la Convention de la CIATT pris par des navires inscrits sur la liste INN de la CIATT ; g. pour recueillir et échanger avec les autres Parties contractantes et les Parties, Entités ou Entités de pêche non-contractantes coopérantes toute information pertinente dans le but de rechercher, de contrôler ou de prévenir les faux certificats d'importation/exportation d'espèces visées par la Convention de la CIATT depuis des navires inscrits sur la liste de navires INN de la CIATT. »

²⁶ Voir dernièrement Règlement d'exécution (UE) n° 672/2013 du 15 juillet 2013 modifiant le règlement (UE) n° 468/2010 établissant la liste de l'Union européenne des bateaux engagés dans des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée, JO L 193, 16.7.2013 (annexe).

²⁷ Voir le par. 5 de la résolution 98-18 de la CICTA et les recommandations Rec 2000-15, Rec 1999-08 et Rec 1996-11.

²⁸ Voir le règlement (CE) n° 826/2004 du 26 April 2004 interdisant l'importation de thon rouge de l'Atlantique (*Thunnus thynnus*) originaire de la Guinée équatoriale et de Sierra Leone et abrogeant le règlement (CE) n°2092/2000, JO L 127, 29.4.2004, et le règlement (CE) n° 827/2004 du 26 avril 2004 interdisant l'importation de thon obèse de l'Atlantique (*Thunnus obesus*) originaire de Bolivie, du Cambodge, de Géorgie, de Guinée équatoriale et de Sierra Leone, et abrogeant le règlement (CE) n°1036/2001, JO L 127, 29.4.2004.

²⁹ Pour les Etats-Unis d'Amérique, voir par exemple la loi « U.S High Seas Driftnet Fishing Moratorium Protection Act » [Loi des Etats-Unis protégeant le moratoire visant la pêche aux filets dérivants en haute mer] (P.L. 104-43), codifié en tant que 16 U.S.C. 1826, (e) ; pour l'Union européenne, voir plus loin dans le présent exposé.

qui a pour objet de donner effet au PAI-INDNR dans le système juridique de l'Union.

66. Dans le Règlement INN, le premier considérant est que l'Union européenne est partie contractante à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, a ratifié l'ANUP et adhéré à l'Accord de la FAO sur la conservation. Le Règlement INN indique clairement, en mentionnant ces instruments internationaux, que « [C]es dispositions énoncent essentiellement le principe selon lequel tous les Etats ont le devoir d'adopter les mesures qui s'imposent pour assurer la gestion durable des ressources marines et de coopérer les uns avec les autres à cet effet ». Les considérants 4) et 5), eux, démontrent que l'Union entend appliquer effectivement l'Accord de la FAO sur la conservation et renforcer son action de lutte contre la pêche INN dans le cadre des ORGP.

67. Pour ce qui est de la responsabilité des Etats non coopérants en général (Etats du pavillon, Etats côtiers, Etats du port ou Etats de commercialisation), l'article 31, paragraphe 3, du Règlement INN prévoit ce qui suit :

3. a) Un pays tiers peut être reconnu comme non coopérant s'il ne s'acquitte pas des obligations relatives aux mesures à prendre pour prévenir, décourager et éradiquer la pêche INN que le droit international lui impose en sa qualité d'Etat du pavillon, d'Etat du port, d'Etat côtier ou d'Etat de commercialisation.

68. Les critères d'identification d'un pays tiers non coopérant sont précisés à l'article 31, paragraphes 4) à 7), qui se lisent comme suit :

4. Aux fins du paragraphe 3, la Commission se fonde principalement sur l'examen des mesures prises par le pays tiers considéré en ce qui concerne:

- a) la pêche INN récurrente pour laquelle il a été établi de manière appropriée qu'elle est pratiquée ou facilitée par des navires battant son pavillon ou par certains de ses ressortissants, ou par des navires de pêche opérant dans ses eaux maritimes ou utilisant ses ports; ou
- b) l'accès de produits issus de la pêche INN à son marché.

5. Aux fins du paragraphe 3, la Commission tient compte:

- a) de l'efficacité avec laquelle le pays tiers concerné coopère avec la Communauté, en donnant suite aux demandes de la Commission l'invitant à enquêter sur des cas de pêche INN et d'activités connexes, à fournir des informations complémentaires à leur égard ou à en assurer le suivi;
- b) de l'efficacité des mesures exécutoires prises par le pays tiers concerné envers les opérateurs responsables de la pêche INN et, notamment, de l'application de sanctions d'une sévérité suffisante pour priver les contrevenants des bénéfices découlant de la pêche INN;

- c) de l'historique, de la nature, des circonstances, de l'ampleur et de la gravité des manifestations de la pêche INN considérée;
- d) pour les pays en développement, des capacités existantes des autorités compétentes.

6. Aux fins du paragraphe 3, la Commission prend également en considération:
- a) la ratification, par le pays tiers concerné, d'instruments internationaux dans le domaine de la pêche ou son adhésion à de tels instruments, notamment la CNUDM, l'accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et l'accord FAO;
 - b) le statut de partie contractante du pays tiers concerné auprès des organisations régionales de gestion des pêches, ou l'engagement de ce pays à appliquer les mesures de conservation et de gestion établies par lesdites organisations;
 - c) tout acte ou toute omission du pays tiers concerné susceptible d'avoir réduit l'efficacité des lois, des réglementations ou des mesures internationales de conservation et de gestion applicables.
7. Le cas échéant, les difficultés spécifiques des pays en développement, notamment en ce qui concerne le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de pêche, sont dûment prises en considération lors de la mise en œuvre du présent article.

69. Suivant le Règlement INN, l'Union européenne notifie d'abord à l'Etat en cause la possibilité d'identification selon les critères indiqués, lui demandant de « prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser les activités de pêche INN en question et prévenir toute activité de ce type à l'avenir, et [de] remédier à tout acte ou à toute omission visés » (article 32).

70. Si aucune mesure de ce type n'est prise, ou si les mesures prises sont insuffisantes, l'Etat peut être « reconnu » par la Commission européenne comme pays tiers non coopérant (article 31), et la Commission propose son inscription sur la liste des pays tiers non coopérants.

71. Enfin, en vertu de l'article 33, le Conseil de l'Union européenne peut établir une liste des pays tiers non coopérants, ce qui a pour conséquence de rendre les mesures indiquées à l'article 38 du Règlement INN applicables à ces pays. L'application de cette disposition entraîne des restrictions aux importations de produits de la pêche capturés par les navires des pays en cause et d'autres mesures³⁰ à l'égard de ces pays.

³⁰ Article 38 – « Mesures à l'égard des pays tiers non coopérants »

« Les mesures prévues ci-après s'appliquent aux pays tiers non coopérants:

1) l'importation dans la Communauté de produits de la pêche capturés par les navires de pêche battant pavillon de ces pays est interdite, les certificats de capture accompagnant lesdits produits ne pouvant donc être acceptés. Lorsque la reconnaissance d'un pays comme pays tiers non coopérant conformément à l'article 31 se justifie par le fait que ce pays tiers n'a pas adopté de mesures

72. Le 15 novembre 2012, la Commission européenne, agissant en vertu de l'article 32 du Règlement INN, a notifié officiellement à huit pays tiers (Belize, Cambodge, Fidji, Guinée, Panama, Sri Lanka, Togo et Vanuatu) la possibilité qu'ils soient reconnus comme pays non coopérants et inscrits sur la liste s'ils ne prenaient pas de mesures pour lutter contre la pêche INN (voir annexe 2). Le 26 novembre 2013, elle a communiqué des notifications semblables à Curaçao, au Ghana et à la République de Corée (voir annexe 3).
73. Cinq des pays pour lesquels cette procédure avait été entamée (Fidji, Panama, Sri Lanka, Togo et Vanuatu) ont réalisé des progrès crédibles, et la Commission européenne a prorogé jusqu'en février 2014 la période prévue pour qu'ils alignent sur les critères internationaux leur cadre juridique visant les pêcheries et leurs capacités de contrôle.
74. Pour les trois pays restants (Belize, Cambodge et Guinée), les progrès n'ont pas été satisfaisants, et la Commission européenne les a reconnus le 26 novembre 2013 comme pays tiers non coopérants au sens de l'article 31 (voir la décision à l'annexe 4), proposant simultanément au Conseil de l'Union européenne de les inscrire sur la liste des pays tiers non coopérants³¹.
75. Il est à noter que la décision reconnaissant un pays comme pays tiers non coopérant, adoptée sur la base de l'article 31 du Règlement INN, a pour conséquence entre autres qu'en vertu de l'article 18, les États membres de l'Union européenne doivent le cas échéant refuser l'importation de produits s'ils

appropriées en ce qui concerne la pêche INN relative à un stock ou à une espèce donnés, l'interdiction d'importation s'applique uniquement audit stock ou à ladite espèce;

2) l'achat de navires de pêche battant pavillon d'un pays tiers non coopérant par les opérateurs communautaires est interdit;

3) le passage d'un navire de pêche battant pavillon d'un État membre sous pavillon d'un pays tiers non coopérant est interdit;

4) les États membres interdisent aux navires de pêche battant leur pavillon de conclure des accords d'affrètement avec les pays tiers non coopérants;

5) l'exportation de navires de pêche communautaires vers les pays tiers non coopérants est interdite;

6) les accords commerciaux privés entre les ressortissants d'un État membre et les pays tiers non coopérants visant à permettre à un navire de pêche battant pavillon de l'État membre considéré d'exploiter les possibilités de pêche de ces pays sont interdits;

7) les opérations conjointes de pêche associant des navires de pêche battant pavillon d'un État membre et un navire de pêche battant pavillon d'un pays tiers non coopérant sont interdites;

8) la Commission propose la dénonciation de tout accord de pêche bilatéral existant ou de tout accord de partenariat dans le secteur de la pêche conclu avec un pays tiers non coopérant qui prévoit la cessation de l'accord en cas de non-respect des engagements pris par le pays tiers au regard de la lutte contre la pêche INN;

8) la Commission ne participe à aucune négociation destinée à conclure un accord de pêche bilatéral ou des accords de partenariat dans le domaine de la pêche avec les pays tiers non coopérants. »

³¹ Proposition de décision d'exécution du Conseil établissant une liste de pays tiers non coopérants, COM(2013)819 du 26 novembre 2013. Ce document, qui constitue une étape préparatoire de la procédure par laquelle l'Union recense sur une liste les pays tiers non coopérants, peut être consulté sur le site Web Eur-Lex à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0819:FIN:FR:>

apprennent que le certificat de capture a été validé par les autorités d'un Etat du pavillon reconnu comme Etat non coopérant conformément à l'article 31.

76. Une fois que le Conseil de l'Union européenne a, sur proposition de la Commission, décidé d'inscrire un pays sur la liste, les autres conséquences prévues à l'article 38 deviennent applicables au pays en cause.
77. La Commission européenne a étudié attentivement les antécédents des pays en cause du point de vue de leur respect des obligations assumées, et évalué dans quelle mesure ils sont déterminés à lutter contre la pêche INN. Elle prend systématiquement en compte le niveau global de développement de ces pays et les contraintes qui en résultent. L'Union a mis au point une méthode sophistiquée d'évaluation de la manière dont les pays s'acquittent des obligations de gestion des pêches qu'ils ont assumées en droit international, au titre par exemple de la Convention sur le droit de la mer ou de l'ANUP. Cette méthode comprend une évaluation des dispositions applicables à chaque pays, et prend donc dûment en considération le fait que le pays considéré a ou non signé la Convention ou d'autres instruments et accédé à telle ou telle ORGP (ou coopère avec elles), ainsi que les accords bilatéraux qu'il a conclus.
78. Lorsqu'elle notifie à un pays la possibilité qu'il soit reconnu comme pays tiers non coopérant, la Commission propose également un plan d'action destiné à améliorer la situation, et coopère activement avec le pays en cause, par une concertation intensive, en vue de régler les problèmes et d'éviter d'en arriver à la reconnaissance comme pays tiers non coopérant ou à l'inscription sur la liste.
79. Le Règlement INN offre donc, dans le système juridique de l'Union, un cadre complet et détaillé permettant d'apprécier si la « responsabilité » (au sens large adopté dans la pratique de la lutte contre la pêche INN, comme on l'a expliqué plus haut dans les paragraphes 60 et 61) de l'Etat en cause est engagée. Le système établi par le Règlement INN est conçu pour que cette responsabilité ne soit engagée que lorsqu'il y a manquement systémique d'un Etat à lutter contre la pêche INN en tant qu'Etat du pavillon, Etat côtier, Etat du port ou Etat de commercialisation.
80. Il s'ensuit donc qu'un cas isolé de pêche INN n'entraînerait pas nécessairement pour un Etat du pavillon la reconnaissance comme pays tiers non coopérant ou l'inscription sur la liste, et n'engagerait pas en soi la responsabilité de l'Etat. Mais il peut se faire par exemple qu'un Etat dont les navires battant le pavillon n'ont que peu (ou pas) de cas de pêche INN soit néanmoins reconnu comme pays tiers non coopérant du fait que c'est un Etat de commercialisation ou un Etat du port important pour les produits de la pêche INN et qu'il ne s'acquitte pas de ses obligations à cet égard. Il peut arriver aussi qu'un Etat côtier soit reconnu parce qu'il ne contrôle pas les activités de pêche faute d'un cadre réglementaire ou de

pouvoirs de mise en application. L'appréciation d'un comportement de non coopérant est en définitive fonction des faits de chaque affaire, car il faut que puisse être démontré un manquement général et systémique à remplir les obligations de la part d'un Etat du pavillon, d'un Etat côtier, d'un Etat du port ou d'un Etat de commercialisation, comme prévu par exemple à l'article 3, paragraphe 3 du Règlement INN de l'Union, compte tenu des critères énoncés aux paragraphes 4 à 7 du même article.

81. En conclusion, la responsabilité d'un Etat du pavillon se manifeste surtout par la reconnaissance d'un Etat comme pays tiers non coopérant et son inscription sur la liste de ces Etats lorsque sont démontrés des manquements systémiques à respecter ses obligations internationales de lutte contre la pêche INN. La reconnaissance et l'inscription sur la liste ont des conséquences d'ordre commercial.

82. Plus généralement, on voit se dessiner une pratique internationale de recensement sur liste des navires exerçant la pêche INN et de reconnaissance ou d'inscription sur liste des pays non coopérants (en diverses qualités), qui manifeste la forme de réaction préférée de la communauté internationale aux activités de pêche INN. L'Union a donné effet dans son système juridique interne à la plupart des dispositions du PAI-INDNR, dont le recensement sur liste des pays tiers non coopérants à la lutte contre la pêche INN, notamment en raison de leur manquement systémique en qualité d'Etat du pavillon, comme défini dans le Règlement INN.

E. Question 3 : Lorsqu'une licence de pêche est accordée à un navire dans le cadre d'un accord international avec l'Etat du pavillon ou avec une structure internationale, cet Etat ou cette organisation peut-il être tenu pour responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'Etat côtier par ce navire ?*

83. La responsabilité de l'Etat du pavillon ou de l'organisation internationale à raison d'une violation de la législation des pêches de l'Etat côtier dépend de la teneur

* NdT : dans le texte original anglais de l'exposé de l'Union européenne, la question 3 est libellée conformément au texte de la question 3 telle que formulée dans la version anglaise de la demande de la CSRP : « *Where a fishing licence is issued to a vessel within the framework of an international agreement with the flag State or with an international agency, shall the State or international agency be held liable for the violation of the fisheries legislation of the coastal State by the vessel in question?* ». Ce texte ne correspond pas exactement au texte de la question 3 formulée dans la version française de la demande de la CSRP (« *Une organisation internationale détentrice de licences de pêche peut-elle être tenue pour responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'Etat côtier par les bateaux de pêche bénéficiant desdites licences ?* »). Etant donné que l'exposé de l'Union européenne est rédigé en anglais, la présente traduction est basée sur la version anglaise de la question 3 (et correspond par ailleurs au libellé de la question figurant dans l'exposé présenté en français par la CSRP en novembre 2013), à savoir : « Lorsqu'une licence de pêche est accordée à un navire dans le cadre d'un accord international avec l'Etat du pavillon ou avec une structure internationale, cet Etat ou cette organisation peut-il être tenu pour responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'Etat côtier par ce navire ? ».

de l'accord international qui lui est applicable, y compris éventuellement des dispositions spécifiques visant la responsabilité de l'Etat du pavillon. S'il n'y a pas de dispositions spécifiques, ce sont les règles générales du droit international concernant une violation par cet Etat de ses obligations internationales qui s'appliquent.

84. L'Union européenne a conclu un grand nombre d'accords et de protocoles visant la pêche avec d'autres pays, notamment avec certains membres de la CSRP³². Ces accords réglementent l'accès des navires de l'UE aux zones de pêche des pays partenaires. Ils n'établissent pas de système de responsabilité pour les violations éventuelles, mais précisent les droits et obligations des deux parties et comprennent certaines obligations spécifiques de l'Union.

85. Les licences de pêche permettant de pêcher dans les zones de pêche d'autres pays sont délivrées par les Etats côtiers correspondants. Pour ce qui est des autorisations de pêche, les accords dans le secteur de la pêche de l'UE³³ énoncent les conditions et les procédures de délivrance d'autorisations conformes aux dispositions de la Convention³⁴. La présentation de la demande d'autorisation de pêche passe par les autorités compétentes de l'Union européenne après que la Commission a vérifié le respect de tous les critères et conditions énoncés dans l'accord spécifique et de toutes les autres obligations pertinentes découlant du droit international et de la législation de l'UE, notamment de l'article 6 du règlement 1006/2008 du Conseil (« Règlement concernant les autorisations de pêche »)³⁵, la décision de délivrer l'autorisation restant du ressort de l'Etat côtier.

86. De plus, un accord de partenariat dans le secteur de la pêche (APP) peut obliger le navire à notifier ses captures aux autorités de l'Etat côtier. Les autorités réservent le droit de suspendre l'autorisation de pêche « jusqu'à

³² Voir par ex. le règlement du Conseil (CE) n° 2027/2006 du 19 décembre 2006 relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République du Cap-Vert (JO L 414, 30.12.2006), et la décision du Conseil du 10 octobre 2011 relative à la conclusion du protocole agréé entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat de pêche en vigueur entre les deux parties (JO L 269, 14.10.2011) (**Annexe 6**).

³³ Voir par ex. l'annexe 1 de l'Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République de Guinée-Bissau pour la période du 16 juin 2007 au 15 juin 2011 : Conditions de l'exercice de la pêche dans la zone de pêche de la Guinée-Bissau par les navires de la Communauté, l'Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République du Cap-Vert (2006) et l'Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie (2006).

³⁴ La Convention oblige l'Etat côtier, si sa capacité d'exploitation est inférieure à l'ensemble du volume admissible des captures, à autoriser par voie d'accords d'autres Etats à exploiter le reliquat du volume admissible (article 62, paragraphe 2).

³⁵ Règlement (CE) No 1006/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 concernant les autorisations pour les activités de pêche des navires de pêche communautaires en dehors des eaux communautaires et l'accès des navires de pays tiers aux eaux communautaires (JO L 286 du 29.10.2008), à consulter à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:286:0033:0044:FR:PDF>

l'accomplissement de la formalité et d'appliquer à l'armateur du navire la pénalité prévue par la réglementation en vigueur dans les pays tiers »³⁶.

87. L'accord de partenariat peut également prévoir que « les parties contractantes... coopèrent pour prévenir et lutter contre la pêche INN, notamment au moyen de l'échange d'informations et d'une coopération administrative étroite »³⁷.
88. Les APP conclus par l'Union prévoient souvent que les Parties doivent s'engager à promouvoir la coopération en vue d'une pêche responsable à l'échelle sous-régionale et en particulier dans le cadre des ORGP.
89. Il faut souligner que les APP conclus par l'Union ne contiennent pas de dispositions spécifiques attribuant aux Etats du pavillon ou à l'Union la responsabilité des violations de la législation de l'Etat côtier par un navire de pêche de l'Union. Ils énoncent des droits et des obligations substantiels, ainsi que des procédures concernant l'accès à la pêche et le fonctionnement des activités de pêche. C'est à l'Etat côtier qu'il appartient de délivrer les licences de pêche.
90. L'Union étant déterminée, sur la base des accords conclus dans le secteur de la pêche, « à prendre toutes les dispositions adéquates pour assurer le respect par les navires battant pavillon communautaire des dispositions du présent accord comme de la législation régissant la pêche »³⁸, elle mène des investigations sur toute allégation de violation de cette législation par un navire de l'Union et prend au besoin des mesures supplémentaires. Cette obligation est l'application de l'obligation générale des Etats d'exercer effectivement leur juridiction et leur contrôle sur les navires battant leur pavillon, comme stipulé à l'article 94 de la Convention.
91. Le Règlement INN met en place un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche INN, y compris les activités de pêche se déroulant dans les eaux maritimes relevant de la juridiction de pays tiers (article premier). En conséquence, l'Union et ses Etats membres sont tenus d'effectuer

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Voir par ex. l'article 9 de l'accord conclu par l'UE avec la Guinée-Bissau (**annexe 5**).

³⁸ L'article 5, relatif à l'accès des navires communautaires aux pêcheries dans les zones de pêche de l'autre partie, est commun à l'Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République de Guinée-Bissau pour la période du 16 juin 2007 au 15 juin 2011 (2007) (un accord ultérieur applicable pour une période d'un an à compter du 16 juin 2011 contient des dispositions analogues), à l'Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République du Cap-Vert (2006), à l'Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République de Guinée (2009) et l'Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République islamique de Mauritanie (2006). L'article 3 de l'Accord entre la Communauté économique européenne et le Gouvernement de la République de Gambie sur la pêche au large de la Gambie énonce la même obligation : « La Communauté s'engage à prendre toutes les mesures appropriées afin

des inspections au port et de valider les certificats de captures. Le Règlement, comme on l'a déjà souligné dans la réponse aux questions précédentes, établit également une procédure d'inscription de navires sur une liste de navires pratiquant la pêche INN, où peuvent figurer des navires battant pavillon d'un Etat membre de l'Union. Cette liste entraîne des restrictions ou des interdictions relatives aux autorisations de pêche, aux importations ou à la délivrance de pavillon (articles 9, 12, 27 et 37 du Règlement INN).

92. Pour conclure sur la question 3, l'Union européenne est d'avis que lorsqu'une licence de pêche est délivrée à un navire dans le cadre d'un accord international, les obligations et les droits des Etats côtiers et de la partie contractante sont fonction de la teneur de l'accord. S'il n'y a pas de dispositions spécifiques concernant la responsabilité, les règles générales du droit international régissant en particulier la responsabilité pour ses navires assumée par un Etat du pavillon s'appliquent dans la ZEE d'un pays tiers.

F. Question 4 : Quels sont les droits et obligations de l'Etat côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques ?

93. L'Etat côtier assume un rôle central pour l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles dans sa ZEE. La Convention sur le droit de la mer est le cadre juridique essentiel énonçant les mesures à prendre par l'Etat côtier en vue de garantir la gestion durable et la conservation des ressources biologiques et spécifiquement des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun.

94. L'article 56 de la Convention stipule que dans la ZEE, l'Etat côtier « a des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles ». Il a également juridiction, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin [article 56 b)] ainsi que les autres droits et obligations prévus par la Convention [article 56 c)].

95. L'article 61 énonce les droits et les obligations de l'Etat côtier pour la conservation des ressources biologiques. C'est ainsi que l'Etat côtier « fixe le volume admissible des captures » en ce qui concerne les ressources biologiques dans sa ZEE compte tenu des données scientifiques les plus fiables dont il dispose [article 61 1) et 2)]. L'Etat côtier est également soumis à une obligation de base, celle de prendre « des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques » ne soit « compromis par une surexploitation » [article 61 2)]. L'Etat côtier et les

d'assurer que ses navires respectent les dispositions du présent accord et les lois et règlements de la Gambie relatifs aux activités de pêche dans la zone de pêche de la Gambie » (**annexe 5**).

organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales, coopèrent à cette fin [Article 61 2)]. Ces mesures visent aussi à maintenir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent « le rendement constant maximum » [article 61 3)]. Les Etats du pavillon coopèrent avec l'Etat côtier pour ces mesures.

96. En vertu de l'article 73, l'Etat côtier a le droit de mettre en application ses lois et règlements concernant la pêche et la conservation dans sa ZEE. L'article 73, paragraphe 1) autorise l'Etat côtier prendre toutes mesures, y compris l'arraisonnement, l'inspection, la saisie et l'introduction d'une instance judiciaire, qui sont nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qu'il a adoptés. Les droits souverains de l'Etat côtier supposent, en matière de pêche, qu'il assume un rôle de premier plan, et s'accompagnent des responsabilités dont il a été question plus haut dans les paragraphes 28 à 30.
97. Lorsque, dans la zone économique exclusive, il exerce ses droits et s'acquitte de ses obligations en vertu de la Convention, l'Etat côtier « tient dûment compte » des droits et obligations des autres Etats et agit d'une manière compatible avec la Convention [Article 56 2)].
98. Les articles 63 et 64 de la Convention énoncent les obligations en matière de conservation et les obligations connexes relatives aux stocks de poissons communs à plusieurs Etats et aux espèces de grands migrateurs. L'article 63, qui porte sur les stocks de poissons se trouvant dans les ZEE de plusieurs Etats côtiers (stocks transfrontières ou stocks partagés) ou à la fois dans la ZEE et dans un secteur adjacent à la zone (« stocks chevauchants » depuis l'Accord sur les pêches de l'ONU) stipule respectivement que les Etats côtiers « 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 » ; que l'Etat côtier et les Etats qui exploitent ces stocks dans un secteur adjacent à la zone « s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation de ces stocks dans le secteur adjacent ».
99. S'agissant des espèces de grands migrateurs, tels que les thonidés, l'article 64, paragraphe 1), de la Convention stipule que « [l']Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants se livrent dans la région à la pêche de grands migrateurs figurant sur la liste de l'annexe I coopèrent, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, afin d'assurer la conservation des espèces en cause et de promouvoir l'exploitation optimale de ces espèces dans l'ensemble de la région, aussi bien dans la zone économique exclusive qu'au-delà de celle-ci. Dans les régions pour lesquelles il n'existe pas d'organisation internationale appropriée, l'Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants

exploitent ces espèces dans la région coopèrent pour créer une telle organisation et participer à ses travaux ».

100. L'ANUP précise la mise en œuvre de ces dispositions en énonçant des principes de conservation et de gestion des stocks de poissons et en stipulant que la gestion doit être basée sur l'approche de précaution et les informations scientifiques les plus fiables disponibles. L'ANUP vise la haute mer, mais certaines de ses dispositions sont pertinentes pour les zones relevant de la juridiction nationale.
101. L'ANUP contient des dispositions qui précisent encore l'obligation de coopération des Etats en vue d'assurer la conservation et de promouvoir l'utilisation optimale des ressources halieutiques dans les ZEE et au-delà. L'article 5 de cet Accord énonce à cet égard les principes généraux à respecter dans les mesures de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs que doivent adopter les Etats côtiers et les Etats qui se livrent à la pêche en haute mer. Ces Etats ont le devoir de coopérer pour que les mesures prises relativement à ces stocks soient compatibles (article 7), et peuvent invoquer s'ils n'y parviennent pas les procédures de règlement des différends prévues. L'article 8 énonce d'autres obligations en matière de coopération entre les Etats côtiers et ceux qui se livrent à la pêche, afin d'assurer efficacement la conservation et la gestion de ces stocks, notamment en engageant des consultations de bonne foi en cas de menace de surexploitation, et en devenant membre d'organisations ou d'arrangements appropriés de gestion des pêcheries.
102. Les mesures de gestion et de conservation d'une ORGP s'appliquent à tous les membres ou parties coopérantes non contractantes de l'ORGP. Leur principale responsabilité est de coopérer et d'assurer efficacement la mise en application des mesures relevant de leur juridiction.
103. S'agissant des droits et des obligations de l'Etat côtier pour la conservation des ressources biologiques dans la ZEE, les dispositions de la Convention sur le droit de la mer et de l'Accord des Nations Unies sur les pêches sont applicables dans la ZEE pour les espèces de poissons chevauchants et les espèces de grands migrateurs, de même que les obligations générales de bonne foi, de conservation et de coopération.

II. Observations finales

104. Comme il ressort de ce qui vient d'être exposé, les obligations internationales des Etats varient en fonction de leur participation à tels ou tels conventions ou autres accords, conformément au principe *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. La Convention constitue la base et le cadre juridique globaux, car elle est dans

une large mesure l'expression de règles du droit international coutumier. De plus, tous les Etats membres de la CSRP y sont parties.

105. Par ailleurs, un nombre plus restreint d'Etats sont parties à l'Accord des Nations Unies sur les pêches (ANUP), ce qui est vrai aussi pour les pays membres de la CSRP, comme il a été dit plus haut (voir par. 18). Si le Tribunal décide de répondre aux questions sous la forme où elles sont posées (voir plus haut ce qui est dit de la recevabilité), l'avis consultatif devrait rendre compte de manière appropriée du statut différent des différentes obligations internationales.

CHAPITRE IV

RÉSUMÉ ET CONCLUSION

106. En résumé, l'Union européenne propose respectueusement de répondre aux questions posées par la CSRP en s'inspirant de ce qui a été exposé plus haut.

La Commission européenne, au nom de l'Union européenne

Esa Paasivirta

André Bouquet

Daniele Nardi

Agent

Co-Agent

Vice-Agent