

Affaire No. 21
Demande d'avis consultatif soumis par la Commission sous-régionale des
pêches (CSRP)

Exposé écrit présenté par le Secrétaire général de l'ONU au Tribunal
international du droit de la mer

1. Le 28 mars 2013, la Commission sous-régionale des pêches a transmis au Tribunal, conformément à l'article 138 du Règlement de ce dernier, une demande d'avis consultatif en application de l'article 33 de la 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.
2. Le 24 mai 2013, le Tribunal a adopté une ordonnance sur la conduite de la procédure en l'Affaire No. 21 relative à la *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) (Demande d'avis consultatif soumise au Tribunal)*. Par cette ordonnance, le Tribunal invitait notamment « les Etats Parties à la Convention, la CSRP et les autres organisations [...] à présenter des exposés écrits sur les questions soumises au Tribunal pour avis consultatif, conformément à l'article 133, paragraphe 3, du Règlement du Tribunal ».
3. Le 5 juin 2013, en application de ladite ordonnance, l'Organisation des Nations Unies a été invitée à présenter un exposé écrit sur les questions posées au Tribunal en vue d'un avis consultatif. On trouvera donc ci-dessous cet exposé.

Introduction

4. Le présent exposé se concentre sur la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (« la Convention ») et sur 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 poissons grands migrateurs (« l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons »)¹. Il met également en lumière des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et des rapports du Secrétaire général de l'ONU qui pourraient présenter une pertinence.
5. Le présent exposé ne donne pas d'information concernant d'autres instruments internationaux pouvant être pertinents, tels que ceux adoptés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ainsi que par les organismes ou arrangements régionaux de gestion de la pêche, étant donné que les secrétariats de ces entités ont également été invités à présenter des exposés écrits au Tribunal.

¹ Au 27 novembre 2013, la Convention comprenait 166 Parties, Union européenne comprise, et l'Accord sur les stocks de poisson, 81 Parties, Union européenne comprise.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

6. La Convention définit le cadre juridique dans lequel doivent s'inscrire toutes les activités intéressant les mers et les océans². A cet égard, elle fixe les limites des zones maritimes et énonce les droits et obligations des Etats en ce qui concerne tous les aspects de l'espace océanique, y compris la délimitation maritime, la conservation et la gestion des ressources biologiques, la navigation, la protection et la préservation du milieu marin et la recherche scientifique marine. La Convention prévoit aussi des procédures en vue du règlement pacifique des différends entre Etats³.

7. La Convention est complétée par deux accords relatifs à son application, à savoir l'Accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995. La Convention et les accords relatifs à son application sont au centre d'un cadre juridique international global pour les mers et les océans, qui comprend de nombreux instruments internationaux élaborés aux niveaux mondial et régional.

8. La Convention énonce les droits et les obligations de l'Etat du pavillon dans les différentes zones maritimes qu'elle définit. A cet égard, il est à noter qu'un tableau récapitulatif des obligations qui incombent à l'Etat du pavillon en application des diverses dispositions de la Convention figure dans le rapport du Groupe consultatif sur l'application par l'Etat du pavillon mentionné au paragraphe 25 ci-dessous.

9. La Convention définit également les droits souverains de l'Etat côtier aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques dans les zones sous juridiction nationale, ainsi que ses obligations eu égard à la conservation et à l'utilisation de ces ressources. Par exemple, l'Etat côtier est tenu d'autoriser d'autres Etats, par voie d'accord ou d'autres arrangements, à exploiter le reliquat du volume admissible des captures dans sa zone économique exclusive. Toutefois, les ressortissants d'autres Etats qui pêchent dans des zones sous juridiction nationale d'un Etat côtier doivent se conformer aux modalités et conditions fixées par les lois et règlements de l'Etat côtier. L'Etat côtier peut prendre toutes mesures d'exécution qui sont nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qu'il a adoptés conformément à la Convention.

10. Les Etats côtiers et les Etats du pavillon ont l'obligation générale de coopérer à l'application des dispositions de la Convention, ainsi que des obligations précises de coopérer à l'application de dispositions particulières, telles celles relatives à la

² Comme il est reconnu par l'Assemblée générale (voir la résolution 67/78 de l'Assemblée générale).

³ Etant donné que les questions relatives à l'interprétation et à l'application de la Convention et à l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons seront traitées par le Tribunal, le Secrétariat de l'ONU estime qu'il ne lui appartient pas de prendre position dans le présent exposé au sujet de la pertinence éventuelle de dispositions particulières de la Convention ou de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons.

conservation et à la gestion durable des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun⁴.

11. Les Etats Parties à la Convention doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la Convention et exercer les droits, les compétences et les libertés reconnus dans la Convention d'une manière qui ne constitue pas un abus de droit.

12. La Convention ne traite pas expressément de la question de l'éventuelle responsabilité d'un Etat au cas où un navire battant son pavillon se livre à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée⁵. Toutefois, s'agissant de la question générale de la responsabilité, la Convention énonce que ses dispositions 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 international⁶.

13. La Convention comprend également des dispositions détaillées sur le règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention, dont des procédures obligatoires aboutissant à des décisions obligatoires. Elle définit aussi des limitations et des exceptions à l'applicabilité des procédures obligatoires aboutissant à des décisions obligatoires aux différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions de la Convention concernant la pêche.

L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons

14. L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons applique les dispositions de la Convention relatives à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. A cet égard, l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons développe le principe, établi dans la Convention, selon lequel les Etats doivent coopérer pour veiller à la conservation et pour favoriser une exploitation optimale des ressources halieutiques tant dans la zone économique exclusive qu'au-delà. En particulier, il énonce expressément un certain nombre de droits et d'obligations tant de l'Etat du pavillon que de l'Etat côtier.

15. Les Etats Parties doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et

⁴ Aux termes de la Convention, les Etats doivent coopérer en vue de la conservation et de la gestion durable des stocks de poissons chevauchants, des stocks de poissons migrateurs, des stocks de poissons anadromes et des stocks de poissons catadromes.

⁵ L'expression « pêche illégale, non déclarée et non réglementée » (« pêche INN ») n'est définie ni dans la Convention ni dans l'Accord. Une définition figure dans la section II du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INDNR) adopté par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il est à noter que dans cette section II, le PAI-INDNR se réfère à trois activités de pêche distinctes (« pêche illicite », « pêche non déclarée » et « pêche non réglementée »).

⁶ A cet égard, il est à noter que la Commission du droit international a adopté des articles sur la responsabilité des Etats pour fait internationalement illicite (voir la résolution 58/83 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2001) et des articles sur la responsabilité des organisations internationales (voir la résolution 66/100 de l'Assemblée générale du 9 décembre 2011).

exercer les droits reconnus dans l'Accord d'une manière qui ne constitue pas un abus de droit.

16. L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons définit les obligations de l'Etat du pavillon, ce qui peut être pertinent dans les cas où des activités de pêche illégale, non déclarée et non réglementée sont menées sur des stocks de poissons chevauchants ou des stocks de poissons grands migrateurs à l'intérieur de la zone économique exclusive d'un Etat côtier⁷. A cet égard, il est à noter qu'un tableau récapitulatif des obligations qui incombent à l'Etat du pavillon en application des diverses dispositions de l'Accord figure dans le rapport du Groupe consultatif sur l'application par l'Etat du pavillon mentionné au paragraphe 25 ci-dessous.

17. En vertu de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons, les Etats côtiers sont notamment tenus d'appliquer certains principes généraux dans l'exercice de leurs droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs dans les zones relevant de leur juridiction nationale. Les dispositions relatives à l'approche de précaution et à la compatibilité des mesures de conservation et de gestion s'appliquent également à la conservation et à la gestion de ces stocks dans les zones relevant de la juridiction nationale, sous réserve des différents régimes juridiques prévus dans la Convention. L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons reconnaît les besoins particuliers des Etats en développement en matière de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, y compris en ce qui concerne la mise en valeur des pêcheries de ces stocks et la participation à ces pêcheries.

18. L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons ne traite pas expressément de la question de la responsabilité éventuelle de l'Etat lorsqu'un navire battant son pavillon se livre à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée. Toutefois, s'agissant de la question générale de la responsabilité, l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons dispose que les Etats parties sont responsables conformément au droit international des pertes et dommages qui leur sont imputables en regard de l'Accord.

19. L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons établit des procédures en vue du règlement pacifique des différends qui, entre autres, appliquent *mutatis mutandis* les dispositions relatives au règlement des différends énoncées dans la Convention.

20. De 2006 à 2010, une Conférence d'examen s'est tenue en vue d'évaluer dans quelle mesure l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons servait effectivement à assurer la conservation et la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. Lors de ces réunions, des recommandations

⁷ L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons contient également des dispositions relatives aux obligations de l'Etat du pavillon concernant les navires battant leur pavillon en haute mer en matière de respect de la réglementation et d'exécution, lesquelles pourraient être pertinentes dès lors que les mesures prises par les organismes sous-régionaux ou régionaux de gestion des pêches s'appliquent aux activités de pêche dans la zone économique exclusive d'un Etat côtier.

ont été adoptées en ce qui concerne notamment la conservation et la gestion des stocks ; le suivi, le contrôle et la surveillance ; le respect et l'application⁸.

Résolutions de l'Assemblée générale

21. Au cours des 20 dernières années, l'Assemblée générale a adopté un certain nombre de résolutions relatives aux pêcheries⁹. Par exemple, la résolution 49/116 du 19 décembre 1994 portait expressément sur la pêche non autorisée dans les zones sous juridiction nationale et ses effets sur les ressources biologiques marines des océans et des mers de la planète. Dans sa dernière résolution sur la viabilité des pêches (résolution 67/79 du 11 décembre 2012) l'Assemblée générale traite des droits et des obligations de l'Etat du pavillon et de l'Etat côtier en matière de conservation et de gestion des ressources biologiques marines. La résolution comprend des mesures visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ; à assurer la viabilité des pêches ; à renforcer la mise en œuvre de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons ; à améliorer le suivi, le contrôle et la surveillance ainsi que le respect et l'application ; et à renforcer la coopération sous-régionale et régionale.

22. Par exemple, dans la résolution 67/79, l'Assemblée générale demande instamment aux Etats d'exercer un contrôle effectif sur leurs nationaux, y compris les propriétaires réels, et sur les navires qui battent leur pavillon afin de les empêcher et de les dissuader de pratiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ou sur les navires de servitude participant à ce type de pêche, et de promouvoir l'entraide afin que les activités de cette nature fassent l'objet d'enquêtes et soient dûment sanctionnées. Elle engage également les Etats à ne pas autoriser les navires battant leur pavillon à pêcher en haute mer ou dans les zones relevant de la juridiction nationale d'autres Etats sans y être dûment autorisés par les autorités de ces Etats et autrement que dans les conditions prévues dans l'autorisation correspondante. En ce qui concerne les accords et arrangements d'accès, l'Assemblée générale demande aux pays qui pratiquent la pêche en eaux lointaines, lorsqu'ils négocient avec des Etats côtiers en développement, de faire preuve d'équité et de souci de pérennité, de tenir compte du fait que ces Etats comptent légitimement tirer pleinement profit de l'utilisation durable des ressources naturelles de leur zone économique exclusive et de veiller à ce que les navires battant leur pavillon respectent les lois et règlements adoptés par ces Etats conformément au droit international.

23. L'Assemblée générale a en outre adopté des résolutions entérinant les conclusions des grandes conférences sur le développement durable, qui portent sur la pêche illégale, non déclarée et non réglementée. Par exemple, dans la résolution 66/288 du 27 juillet 2012, l'Assemblée générale fait sien le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulé « L'avenir que nous voulons ». Dans ce document, les Etats membres de l'ONU s'engagent de nouveau à éliminer la pêche illégale, non déclarée et non réglementée, comme ils l'avaient fait dans le Plan de mise en œuvre de Johannesburg ainsi qu'à prévenir et combattre ces pratiques, notamment : en élaborant et en appliquant des plans

⁸ Voir http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/review_conf_fish_stocks.htm.

⁹ Voir http://www.un.org/Depts/los/general_assembly/general_assembly_resolutions.htm. Il est à noter que les résolutions de l'Assemblée générale ont en général été adoptées sans vote.

d'action nationaux et régionaux ; en mettant en œuvre des mesures efficaces et coordonnées en vue d'identifier les navires qui exercent ce type d'activité et de priver les contrevenants des profits qu'ils en tirent ; et en coopérant avec les pays en développement pour déterminer systématiquement leurs besoins et renforcer leurs capacités, notamment en matière de suivi, de contrôle, de surveillance, de conformité et de dispositifs visant à faire appliquer la réglementation¹⁰.

Rapports du Secrétaire général

24. Conformément aux demandes de l'Assemblée générale, le Secrétaire général rend compte des questions relatives aux pêcheries, en décrivant notamment les mesures prises par les Etats pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention et de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons ainsi que des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale¹¹. Par exemple, en 1995, le Secrétaire général a consacré son rapport à la pêche non autorisée dans les zones relevant de la juridiction nationale et à ses effets sur les ressources biologiques marines des océans et des mers de la planète, en application de la demande formulée par l'Assemblée générale dans la résolution 49/116 du 19 décembre 1994¹². Le Secrétaire général a également établi des rapports en vue de leur présentation à la Conférence d'examen de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons¹³.

25. En outre, en 2004, le Secrétaire général a rendu compte des conclusions du Groupe consultatif sur l'application par l'Etat du pavillon, groupe de travail interinstitutions constitué par le Secrétaire général en réponse à des appels lui demandant d'étudier les causes de la non-conformité de certains navires aux normes internationales qui régissent la sécurité des navires, les conditions de travail, la gestion des pêches et la protection du milieu marin (documents A/59/63 et Corr.1). Le Groupe, qui réunit l'Organisation maritime internationale, l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Organisation des Nations Unies, s'est réuni en mai 2003 pour étudier les questions ; chacun des membres est convenu de contribuer au rapport du Secrétaire général, en décrivant les études réalisées et les mesures adoptées pour assurer le respect par les Etats du pavillon de leurs obligations internationales. Le rapport comprend plusieurs tableaux qui recensent les diverses obligations imposées à l'Etat du pavillon par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et de nombreux autres instruments internationaux. Dans sa résolution 59/24 du 17 novembre 2004, l'Assemblée générale a accueilli avec satisfaction le rapport du Groupe consultatif sur l'application par l'Etat du pavillon et a invité toutes les organisations concernées à largement diffuser ce document.

¹⁰ L'avenir que nous voulons, résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe, paragraphe 170.

¹¹ Voir www.un.org/Depts/los/general_assembly/general_assembly_reports.htm.

¹² A/50/549.

¹³ Voir les documents A/CONF.210/2006/1 et Corr.1 et le document A/CONF.210/2010/1.