



## Assemblée générale

Distr.  
GENERALE

A/CONF.164/INF/5  
8 juillet 1993  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

---

CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR  
LES STOCKS DE POISSONS DONT LES  
DEPLACEMENTS S'EFFECTUENT TANT A  
L'INTERIEUR QU'AU-DELA DES ZONES  
ECONOMIQUES EXCLUSIVES (STOCKS  
CHEVAUCHANTS) ET LES STOCKS DE  
POISSONS GRANDS MIGRATEURS  
New York, 12-30 juillet 1993

DOCUMENT DE BASE

(Document établi par le Secrétariat)

NOTE LIMINAIRE

Le présent document a été établi par la Division des affaires maritimes et du droit de la mer sur la base d'une étude sur le régime de la pêche en haute mer<sup>1</sup> réalisée par le Bureau des affaires maritimes et du droit de la mer<sup>2</sup> avec le concours d'un groupe d'experts techniques sur les pêcheries hauturières. Le Groupe d'experts s'est réuni au Siège de l'Organisation des Nations Unies du 22 au 26 juillet 1991.

On a estimé qu'aux fins de la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et les stocks de poissons grands migrateurs, le présent document de base fournirait une analyse objective axée uniquement sur les stocks de poissons grands migrateurs. C'est la raison pour laquelle certaines sections de l'étude sur le régime de la pêche en haute mer n'y ont pas été reproduites. Il s'agit de la section portant sur les principes directeurs (sect. VII) et de celle concernant les mammifères marins : les baleines (sect. IV). Par ailleurs, certaines des informations contenues dans l'étude ont été actualisées.

### Notes

<sup>1</sup> Le droit de la mer – Le régime de la pêche en haute mer : situation actuelle et perspective (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.92.V.12).

<sup>2</sup> Au 1er mars 1992, le Bureau des affaires maritimes et du droit de la mer a été incorporé au Bureau des affaires juridiques et est devenu la Division des affaires maritimes et du droit de la mer.

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
NOTE LIMINAIRE . . . . .		1
I. QUELQUES DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA CONVENTION . . . . .		4
II. CADRE JURIDIQUE DE LA CONVENTION DE 1982 . . . . .	1 - 25	6
A. Historique des négociations . . . . .	5 - 8	7
B. La liberté de la pêche en haute mer et les restrictions dont elle est assortie . . . . .	9 - 13	8
C. L'obligation en matière de conservation . . . . .	14 - 17	10
D. L'obligation de coopérer . . . . .	18 - 21	11
E. L'obligation de régler les différends . . . . .	22 - 25	12
III. CADRE INSTITUTIONNEL EXISTANT . . . . .	26 - 33	12
A. Organisation et arrangements concernant la pêche en haute mer : niveaux sous-régional, régional et mondial . . . . .	29 - 31	13
B. Fonctions et pouvoirs des commissions des pêcheries et d'autres arrangements relatifs à la pêche . . . . .	32 - 33	14
IV. PROBLEMES D'APPLICATION DU REGIME INSTAURE PAR LA CONVENTION : CONFLITS DE PRETENTIONS ET DE DROITS . . . . .	34 - 62	14
A. L'intérêt de la collectivité à la conservation, à la gestion et à la protection de l'environnement et les intérêts individuels des Etats dans les pêcheries de haute mer . . . . .	35 - 43	14
B. Intérêts rivaux des différents Etats . . . . .	44 - 62	17
1. Grands migrateurs . . . . .	45 - 52	17
2. Stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone . . . . .	53 - 57	19
3. Conflits d'intérêts . . . . .	58 - 62	21

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
V. VERS UNE MEILLEURE APPLICATION DU REGIME DE LA PECHE EN HAUTE MER INSTAURE PAR LA CONVENTION DE 1982 . . . . .	63 - 119	22
A. Nature du devoir de coopérer à la conservation et à la gestion des ressources halieutiques de la haute mer . . . . .	66 - 86	23
1. L'obligation de "coopérer" en droit international . . . . .	67 - 69	23
2. La pratique de la coopération par les organisations de pêche existantes sous- régionales ou régionales et leur capacité à résoudre les problèmes posés par les pêcheries hauturières . . . . .	70 - 79	24
3. L'obligation de coopérer et les nouveaux arrivants . . . . .	80 - 86	25
B. Nature du "droit" à pêcher en haute mer et solution des différends concernant ce "droit" Conflits de "droits" . . . . .	87 - 93 88 - 93	27 27
C. Nécessité d'instaurer des régimes de gestion pour assurer une meilleure application de la Convention . . . . .	94 - 119	28
1. Problème de la gestion de biens communs	95 - 99	29
2. Obtention de renseignements scientifiques adéquats et choix d'un principe de gestion . . . . .	100 - 103	30
3. Problèmes posés par la répartition . . .	104 - 107	31
4. Surveillance et répression . . . . .	108 - 110	32
5. Changements de pavillon . . . . .	111	32
6. Règlement des différends . . . . .	112 - 116	33
7. Incidences institutionnelles . . . . .	117 - 119	34
VI. CONCLUSIONS . . . . .	120 - 123	35

I. QUELQUES DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA CONVENTION<sup>1</sup>

Article 63

STOCKS DE POISSONS SE TROUVANT DANS LES ZONES ECONOMIQUES  
EXCLUSIVES DE PLUSIEURS ETATS COTIERS OU A LA FOIS DANS LA  
ZONE ECONOMIQUE EXCLUSIVE ET DANS UN SECTEUR ADJACENT  
A LA ZONE

1. Lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers, ces Etats s'efforcent, directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, de s'entendre sur les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks, sans préjudice des autres dispositions de la présente partie.

2. Lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone, l'Etat côtier et les Etats qui exploitent ces stocks dans le secteur adjacent 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.

Article 64

GRANDS MIGRATEURS

1. 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.

2. Le paragraphe 1 s'applique en sus des autres dispositions de la présente partie.

Article 87

LIBERTE DE LA HAUTE MER

1. La haute mer est ouverte à tous les Etats, qu'ils soient côtiers ou sans littoral. La liberté de la haute mer s'exerce dans les conditions prévues par les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international. Elle comporte notamment pour les Etats, qu'ils soient côtiers ou sans littoral :

- a) La liberté de navigation;
- b) La liberté de survol;
- c) La liberté de poser des câbles et des pipelines sous-marins, sous réserve de la partie VI;
- d) La liberté de construire des îles artificielles et autre installations autorisées par le droit international, sous réserve de la partie VI;
- e) La liberté de la pêche, sous réserve des conditions énoncées à la section 2;
- f) La liberté de la recherche scientifique, sous réserve des parties VI et XIII.

2. Chaque Etat exerce ces libertés en tenant dûment compte de l'intérêt que présente l'exercice de la liberté de la haute mer pour les autres Etats, ainsi que des droits reconnus par la Convention concernant les activités menées dans la zone.

SECTION 2. CONSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES  
BIOLOGIQUES DE LA HAUTE MER

Article 116

DROIT DE PECHE EN HAUTE MER

Tous les Etats ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer, sous réserve :

- a) De leurs obligations conventionnelles;
- b) Des droits et obligations ainsi que des intérêts des Etats côtiers tels qu'ils sont prévus, entre autres, à l'article 63, paragraphe 2, et aux articles 64 à 67; et
- c) De la présente section.

Article 117

OBLIGATION POUR LES ETATS DE PRENDRE A L'EGARD DE LEURS  
RESSORTISSANTS DES MESURES DE CONSERVATION DES RESSOURCES  
BIOLOGIQUES DE LA HAUTE MER

Tous les Etats ont l'obligation de prendre les mesures, applicables à leurs ressortissants, qui peuvent être nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer, ou de coopérer avec d'autres Etats à la prise de telles mesures.

Article 118

COOPERATION DES ETATS A LA CONSERVATION ET A LA  
GESTION DES RESSOURCES BIOLOGIQUES

Les Etats coopèrent à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer. Les Etats dont les ressortissants exploitent des ressources biologiques différentes situées dans une même zone ou des ressources biologiques identiques négocient en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées. A cette fin, ils coopèrent, si besoin est, pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales.

Article 119

CONSERVATION DES RESSOURCES BIOLOGIQUES DE LA HAUTE MER

1. Lorsqu'ils fixent le volume admissible des captures et prennent d'autres mesures en vue de la conservation des ressources biologiques en haute mer, les Etats :

a) S'attachent, en se fondant sur les données scientifiques les plus fiables dont ils disposent, à maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins particuliers des Etats en développement, et compte tenu des méthodes en matière de pêche, de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial;

b) Prennent en considération les effets de ces mesures sur les espèces associées aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci, afin de maintenir ou de rétablir les stocks de ces espèces associées ou dépendantes à un niveau tel que leur reproduction ne risque pas d'être sérieusement compromise.

2. Les informations scientifiques disponibles, les statistiques relatives aux captures et à l'effort de pêche et les autres données concernant la conservation des stocks de poissons sont diffusées et échangées régulièrement par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales, lorsqu'il y a eu lieu, et avec la participation de tous les Etats concernés.

3. Les Etats concernés veillent à ce que les mesures de conservation et leur application n'entraînent aucune discrimination de droit ou de fait à l'encontre d'aucun pêcheur, quel que soit l'Etat dont il est ressortissant.

II. CADRE JURIDIQUE DE LA CONVENTION DE 1982

1. Aux termes de l'article 87 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après dénommée la Convention de 1982), tous les Etats jouissent de la liberté de la pêche en haute mer. Cette liberté s'exerce compte dûment tenu des conditions énoncées dans les dispositions relatives à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la haute mer. En particulier, comme le dispose l'article 116, le droit d'un Etat de pêcher en haute mer s'exerce sous

réserve; de ses obligations conventionnelles; "des droits et des obligations, ainsi que des intérêts des Etats côtiers tels qu'ils sont prévus, entre autres, à l'article 63, paragraphe 2, et aux articles 64 à 67" qui traitent respectivement des stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone, des grands migrateurs, des mammifères marins, des stocks de poissons anadromes et des espèces catadromes et des dispositions de la section 2 de la Partie VII de la Convention. Les dispositions de l'article 63, paragraphe 2, et des articles 64 à 67, bien qu'incluses dans la section de la Convention relative à la zone économique exclusive, ont d'importantes incidences pour la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer.

2. Tous les Etats ont l'obligation de prendre les mesures, applicables à leurs ressortissants, qui peuvent être nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer (art. 117). Ils ont l'obligation générale de coopérer à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer et l'obligation particulière, lorsque leurs ressortissants exploitent "des ressources biologiques différentes situées dans une même zone ou des ressources biologiques identiques" de négocier en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées et, si besoin est, de créer des organisations sous-régionales ou régionales (art. 118).

3. L'article 119 de la Convention énonce les facteurs à prendre en compte lors de la fixation du volume admissible des captures et de l'adoption d'autres mesures de conservation des ressources biologiques en haute mer. Lorsqu'ils prennent de telles mesures, les Etats "s'attachent, en se fondant sur les données scientifiques les plus fiables dont ils disposent, à maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins particuliers des Etats en développement, et compte tenu des méthodes en matière de pêche, de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial" [art. 119, par. 1, a)].

4. Dans cette entreprise, les Etats sont tenus de prendre en considération les effets de ces mesures sur les espèces associées aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci. La Convention prévoit aussi la diffusion et l'échange d'informations scientifiques disponibles, de statistiques relatives aux captures et à l'effort de pêche et d'autres données concernant la conservation des stocks de poissons, par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes et avec la participation de tous les Etats concernés (art. 119).

#### A. Historique des négociations

5. Les dispositions relatives à la pêche en haute mer contenues dans la Convention de 1982 sont essentiellement celles qui étaient incluses dans la première ébauche de la Convention, le texte unique de négociation officieux<sup>2</sup>. En conséquence, en dépit des sept années de négociations tenues de 1975 à 1982, le régime de la pêche en haute mer n'a pas été réellement modifié. Il n'y a pas lieu d'en être surpris à certains égards, car, lors de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, les négociations sur la pêche ont

essentiellement porté sur la zone économique exclusive. A un certain degré, la question qui se posait lors de la Conférence n'était pas celle du régime qui serait applicable à la pêche en haute mer mais plutôt de savoir ce qui resterait de la haute mer après l'extension de la juridiction de l'Etat côtier.

6. Le cadre de base énoncé dans le texte unique de négociation était tiré des Conventions de Genève de 1958 sur la haute mer et sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer. Ce cadre comportait la reconnaissance de la liberté de la pêche en haute mer<sup>3</sup>, sous réserve d'obligations spécifiées<sup>4</sup>, l'obligation d'adopter ou de coopérer avec d'autres Etats pour adopter des mesures de conservation<sup>5</sup> et l'obligation de coopérer avec d'autres Etats pour gérer et conserver les ressources biologiques des zones de haute mer<sup>6</sup>. En outre, le texte de négociation énonçait également les obligations concernant les stocks existant dans un secteur extérieur et adjacent à la zone économique exclusive et la haute mer<sup>7</sup>, les grands migrateurs<sup>8</sup> et les espèces anadromes et catadromes<sup>9</sup>.

7. Bien que ces dispositions n'aient pas, pour l'essentiel, été modifiées en conséquence des négociations, elles ont fait l'objet de débats et des propositions tendant à les modifier ont été formulées. Au début des négociations, il a été suggéré que la pêche en haute mer devrait être gérée internationalement et certains ont suggéré que cette tâche soit confiée à l'Autorité internationale des fonds marins. Ces propositions n'ont jamais été adoptées<sup>10</sup>.

8. Un problème qui a retenu l'attention a été celui de la relation entre les droits de l'Etat côtier dans la limite de 200 milles marins et les droits en haute mer au-delà de 200 milles marins. En dépit de certaines tentatives visant à inclure des dispositions spécifiques concernant le droit des Etats côtiers sur les stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone, comme on le verra ci-après, ces dispositions n'ont pas été mises aux voix et n'ont pas été non plus incluses dans la Convention. Les dispositions relatives à la pêche en haute mer contenues dans le premier texte de négociation sont demeurées inchangées et ont été incorporées à la Convention.

B. La liberté de la pêche en haute mer et les restrictions dont elle est assortie

9. L'article 87 de la Convention de 1982 énonce le principe traditionnel de la liberté de la pêche en haute mer, consacré dans la Convention de 1958 sur la haute mer et bien établi en droit international coutumier. Cette liberté est offerte aux ressortissants de tous les Etats, qu'ils soient côtiers ou sans littoral et implique le droit de pouvoir bénéficier des ressources de la haute mer. Mais cette liberté de la pêche ne va pas sans restriction. L'article 87 lui-même précise que les libertés qu'il vise doivent être exercées "en tenant dûment compte" de l'intérêt que présente l'exercice de la liberté de la pêche en haute mer pour les autres Etats<sup>11</sup> et la liberté de la pêche en haute mer s'exerce spécifiquement sous réserve des obligations énoncées à la partie VII, section 2, de la Convention.

10. Les restrictions énoncées à la partie VII, section 2, ne sont pas négligeables. L'article 116 stipule ce qui suit :

"Tous les Etats ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer, sous réserve :

a) De leurs obligations conventionnelles;

b) Des droits et obligations ainsi que des intérêts des Etats côtiers tels qu'ils sont prévus, entre autres, à l'article 63, paragraphe 2 et aux articles 64 à 67; et

c) De la présente section."

11. On voit donc bien que l'article 116 contient d'importantes limitations. En premier lieu, il stipule que les Etats "ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer", autorisant ainsi les ressortissants d'un quelconque Etat à participer à la pêche en haute mer, mais ne garantissant pas la pêche dans toutes les zones de haute mer à un moment quelconque. En second lieu, ce droit de pêche en haute mer s'exerce expressément "sous réserve" des autres obligations conventionnelles qu'un Etat pourrait avoir, et de certaines dispositions spécifiées de la Convention de 1982.

12. Cette restriction du droit de pêche en haute mer présente deux aspects importants. En premier lieu, l'article 116 reconnaît que le régime du libre accès prévu en vertu du principe de la liberté de pêche en haute mer doit être réglementé au moyen de dispositions en matière de conservation et de gestion arrêtées d'un commun accord, afin d'assurer la viabilité des stocks de poissons. En conséquence, cet article rend le droit de pêche tributaire d'obligations relatives à la conservation. En deuxième lieu, l'article 116 accepte le fait que, puisque la ligne qui sépare la zone économique exclusive d'un Etat côtier et la haute mer est artificielle, les intérêts de l'Etat côtier dans sa zone économique exclusive peuvent être affectés par la pêche en haute mer de stocks présents dans les secteurs contigus ou de grands migrants. Ainsi, il soumet le droit de pêche en haute mer à certaines restrictions, énoncées dans l'article 116 b).

13. Ainsi, aux termes de la Convention de 1982, le droit de pêche en haute mer n'est pas absolu<sup>12</sup>. Il fait l'objet des restrictions expressément énoncées dans la Convention de 1982, qui stipule des obligations spécifiques concernant non seulement la conservation et la gestion de stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone et des grands migrants mais encore les autres Etats qui exercent leur liberté de pêche en haute mer. L'obligation, faite à l'article 87, de tenir dûment compte de l'intérêt que présente l'exercice de la liberté de la haute mer pour les autres Etats implique au moins que le droit d'un Etat de pêcher en haute mer doit être limité en proportion du droit des autres Etats. Cette disposition a d'importantes incidences pour la fixation du volume admissible des captures et de la fixation de quotas pour les captures en haute mer.

C. L'obligation en matière de conservation

14. L'obligation générale de la conservation est énoncée à l'article 117 de la Convention. En vertu de cet article, tous les Etats ont l'obligation de prendre les mesures, applicables à leurs ressortissants "qui peuvent être nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer" ou de coopérer avec d'autres Etats à la prise de telles mesures. Cette obligation est exposée en détail à l'article 119. En premier lieu, les Etats ont l'obligation de prendre les mesures propres à maintenir ou à rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent "le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents". En deuxième lieu, les Etats ont l'obligation de veiller à ce que les captures d'espèces associées aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci ne soient pas telles que ces espèces soient gravement menacées. En troisième lieu, les Etats ont l'obligation générale d'échanger des informations concernant la conservation des stocks de poissons par l'intermédiaire d'organisations internationales, sous-régionales, régionales ou mondiales. En quatrième lieu, les Etats ont le devoir de veiller à ce que les mesures de conservation n'entraînent aucune discrimination à l'encontre d'aucun pêcheur, quel que soit l'Etat dont il est ressortissant.

15. L'obligation fondamentale faite à l'article 119 consistant à maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum présente divers aspects subsidiaires. Les mesures doivent être fondées sur "les données scientifiques les plus fiables". Des facteurs écologiques et économiques, y compris les besoins particuliers des Etats en développement, les méthodes en matière de pêche, l'interdépendance des stocks et toutes les normes minimales internationales recommandées, peuvent avoir des incidences sur cette fixation du rendement constant maximum [art. 119, 1, a)]. Les Etats doivent également prendre en considération les effets de ces normes sur les espèces associées aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci, afin qu'elles ne soient pas épuisées à un niveau tel qu'elles risqueraient d'être sérieusement compromises [art. 119, 1, b)].

16. Les obligations imposées à tous les Etats aux termes de l'article 119, s'agissant de la conservation des ressources biologiques de la haute mer, sont similaires aux obligations imposées aux Etats côtiers s'agissant de la conservation des ressources biologiques de leurs zones économiques exclusives. C'est-à-dire que l'objectif fondamental de l'article 119 est d'assurer des stocks permettant un rendement constant maximum et d'éviter de compromettre les espèces associées ou dépendantes. A cet égard, les obligations quant au fond contenues au paragraphe 1 de l'article 119 sont, pour une large mesure, analogues à celles contenues dans les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 61, relatifs à la conservation des ressources biologiques de la zone économique exclusive. En fait, le libellé est presque identique.

17. Toutefois, l'article 61 se réfère explicitement aux "besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche" qu'il considère comme un facteur à prendre en compte pour maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum dans la zone économique exclusive. L'article 119 ne contient pas de référence équivalente. En outre, aux termes de l'article 61, c'est l'Etat côtier qui a la responsabilité de fixer le volume admissible des captures; en revanche, l'article 119, qui aborde

également la fixation du volume admissible des captures, n'en confie la responsabilité ni à un Etat particulier ni à un groupe d'Etats donnés. Cette responsabilité incombe seulement aux "Etats".

#### D. L'obligation de coopérer

18. L'obligation faite aux Etats de coopérer à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer est énoncée à l'article 118. Il s'agit d'une obligation générale pour tous les Etats. Toutefois, les Etats qui exploitent des stocks analogues ou des stocks situés dans une même zone ont l'obligation spécifique de "négocier" en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources. Les Etats sont priés, si besoin est, de coopérer pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales. Cela n'exclut pas les accords bilatéraux ou trilatéraux.

19. L'obligation de coopérer aux termes de l'article 118 ne peut être isolée des obligations en matière de conservation au titre de l'article 119. Les mesures de conservation prises par les Etats en application du paragraphe 1 a) de l'article 119 résulteront de la coopération visée à l'article 118. En fait, la détermination des mesures de conservation applicables aux ressources biologiques de la haute mer aux termes de la section 2 de la partie VII de la Convention de 1982 était conçue comme une activité de coopération, les Etats agissant individuellement pour appliquer à leurs ressortissants les mesures de conservation déterminées en coopération avec d'autres Etats (art. 117). Et, en donnant effet à cette obligation d'appliquer de telles mesures, les Etats sont enjoins d'éviter toute discrimination "de droit ou de fait" à l'encontre d'aucun pêcheur, quel que soit l'Etat dont il est ressortissant (art. 119, par. 3).

20. La partie V de la Convention comporte des obligations plus spécifiques de coopération s'agissant des ressources biologiques présentes à la fois en haute mer et dans les zones économiques exclusives des Etats côtiers. L'article 63, paragraphe 2 impose aux Etats côtiers et aux Etats dont les ressortissants pêchent, en haute mer, des stocks de poissons "se trouvant à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone", l'obligation de s'entendre sur les mesures nécessaires à la conservation de ces stocks dans le secteur adjacent. Cette coopération peut faire l'objet d'accords bilatéraux ou autres ou peut se tenir par l'intermédiaire d'organisations sous-régionales ou régionales. En fait, l'article 63, paragraphe 2, voit dans la coopération entre ces Etats un mécanisme de conservation des ressources biologiques dans un secteur de la haute mer adjacent à la zone économique exclusive.

21. L'article 64 contient également une obligation pour les Etats côtiers et "les autres Etats dont les ressortissants se livrent dans la région à la pêche" de grands migrateurs. Cette coopération vise à assurer la conservation des espèces en cause et à 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". S'il n'existe pas d'organisation internationale appropriée pour assurer cette coopération, l'article 64 stipule que l'Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants exploitent ces espèces "coopèrent pour créer une telle organisation et participer à ses travaux". L'opinion de certains Etats selon laquelle le régime de la zone économique exclusive ne s'appliquait pas aux grands migrateurs - opinion à laquelle la grande majorité des Etats s'est

opposée – a conduit à des interprétations différentes de l'article 64. Toutefois, comme on le verra ci-après, cette controverse a peu d'importance aujourd'hui<sup>13</sup>.

#### E. L'obligation de régler les différends

22. Bien que les dispositions de la Convention de 1982 relatives au règlement des différends ne prendront effet qu'une fois que la Convention sera entrée en vigueur, il est important d'en noter la pertinence pour le régime de la pêche en haute mer. Le principe général applicable au règlement des différends en vertu de la Convention figure à l'article 286. Ces différends, sous réserve spécifique d'autres dispositions de la Convention, doivent être soumis à une cour ou à un tribunal en vue d'un règlement obligatoire<sup>14</sup>.

23. Les différends pour lesquels il est fait exception et pour lesquels les Etats ne sont pas tenus de recourir au règlement obligatoire sont ceux concernant les droits des Etats côtiers, en particulier le droit souverain d'un Etat côtier sur les ressources biologiques de sa zone économique exclusive "y compris son pouvoir discrétionnaire de fixer le volume admissible des captures et sa capacité de pêche, de répartir le reliquat entre d'autres Etat et d'arrêter les modalités et conditions établies dans ces lois et règlements<sup>15</sup>".

24. Les différends concernant la pêche en haute mer ne sont pas exclus des dispositions relatives au règlement obligatoire des différends de la Convention de 1982. L'article 297, paragraphe 3, s'applique expressément à la seule zone économique exclusive. Il n'existe pas de réserve équivalente concernant les eaux au-delà des 200 milles marins. Un problème d'interprétation surgit s'agissant des différends concernant certaines espèces de poissons, comme les grands migrateurs et les stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone, qui sont parfois en deçà de la limite des 200 milles marins et parfois au-delà. Les différends concernant la conservation et la gestion de ces espèces lorsqu'elles se trouvent dans la zone économique exclusive ne relèvent pas des dispositions relatives au règlement obligatoire des différends.

25. Etant donné que le pouvoir discrétionnaire de l'Etat côtier se limite à la zone économique exclusive et que l'article 297, paragraphe 3, traite directement de cette situation, l'exclusion ne visait pas à s'appliquer au-delà de la zone économique exclusive puisque dès lors, les problèmes de conservation et de gestion devenaient la responsabilité partagée de l'Etat côtier et des Etats dont les ressortissants se livraient à la pêche. Autrement dit, l'exclusion vaut uniquement là où l'Etat côtier a la juridiction voulue pour exercer des pouvoirs discrétionnaires illimités en matière de gestion, c'est-à-dire dans sa zone économique exclusive.

### III. CADRE INSTITUTIONNEL EXISTANT

26. Les dispositions de la Convention relative à la pêche en haute mer font spécifiquement référence à la coopération des Etats par l'entremise d'organisations sous-régionales, régionales et mondiales<sup>16</sup> et prévoient des mesures de coopération qui ne peuvent être réalisées que moyennant l'adoption d'accords et d'arrangements par les Etats concernés<sup>17</sup>. Ces dispositions servent

en partie à avaliser les activités des organisations qui existaient avant la Convention mais elles visent aussi à inciter les Etats à créer de nouvelles organisations sous-régionales et régionales visant à promouvoir la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer.

27. Avant la conclusion de la Convention de 1982, il existait plus de 20 commissions régionales des pêcheries créées pour couvrir la quasi-totalité des mers et océans du monde<sup>18</sup>. Bien entendu, nombre de ces commissions concernaient des secteurs qui devaient être couverts par les zones économiques exclusives des Etats côtiers et ont dû revoir leurs mandats et fonctions compte tenu de l'extension de la juridiction de l'Etat côtier. Dans certains cas, cet examen s'est soldé par une dénonciation de la Convention existante et la création d'une nouvelle entité<sup>19</sup> ou par l'octroi d'un nouveau mandat à l'ancienne entité et la restructuration de celle-ci<sup>20</sup>. Dans d'autres cas, les modifications ont été introduites pour reconnaître les incidences des changements apportés au droit de la mer<sup>21</sup>. Toutefois, en général, on n'a pas observé une restructuration radicale des commissions des pêcheries compte tenu du nouveau régime du droit de la mer et toutes ces organisations n'ont pas réussi à s'adapter au changement.

28. L'intérêt accru porté par les Etats côtiers aux ressources marines, compte tenu de l'extension de leur juridiction et des pressions en vue du règlement des conflits liés à l'exploitation des ressources en haute mer a toutefois conduit à conclure de nouveaux arrangements en matière de conservation et de gestion de ces ressources<sup>22</sup>.

A. Organisation et arrangements concernant la pêche en haute mer : niveaux sous-régional, régional et mondial

29. Les commissions des pêcheries existantes ont généralement été constituées sur une base circonstancielle à l'initiative d'Etats ou de groupes d'Etats pour répondre aux besoins de gestion. L'Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) prévoit la création de commissions régionales et sous-régionales des pêches et plusieurs de ces commissions ont été créées sur cette base<sup>23</sup>. En outre, le Comité des pêches de la FAO sert de cadre à l'examen des problèmes relatifs aux pêcheries dans le monde entier, y compris les activités des commissions des pêches. En 1984, la FAO a patronné la Conférence mondiale de l'aménagement et du développement des pêches et a favorisé la création d'organes régionaux et sous-régionaux compétents en matière de pêche et supervisé leurs activités dans une certaine mesure. Toutefois, le Comité des pêches n'a pas de fonctions de gestion.

30. Les commissions des pêches ont un champ d'application régional et s'occupent de la pêche en général ou d'une espèce donnée, comme le thon et le saumon, dans un secteur donné. Ces secteurs sont généralement très vastes et comprennent des zones importantes des océans Atlantique ou Pacifique ou de l'océan Indien. Certaines de ces commissions ne se préoccupent que de la haute mer et des stocks présents dans plusieurs zones contiguës; d'autres visent à harmoniser les activités de gestion des Etats membres dans leurs zones économiques exclusives ou à étudier le problème posé par la présence de stocks dans plusieurs zones contiguës. Certaines, comme l'Agence de pêcheries du Forum du Pacifique Sud, s'occupent aussi des grands migrateurs.

31. Il existe, en sus des commissions des pêcheries, certains accords traitant de la gestion de la pêche en haute mer qui ne prévoient pas la création de commissions des pêcheries ou de structures institutionnelles.

B. Fonctions et pouvoirs des commissions des pêcheries et d'autres arrangements relatifs à la pêche

32. Les commissions des pêcheries peuvent remplir de grandes fonctions, l'une d'ordre scientifique et l'autre concernant la gestion. La fonction d'ordre scientifique concerne la collecte, l'échange et l'évaluation des informations et données scientifiques; la fonction de gestion porte sur la formulation de mesures, normes et principes directeurs appropriés pour les Etats et sur les mesures propres à en favoriser l'application. La mesure dans laquelle chaque commission exerce les fonctions précitées dépend de son acte constitutif.

33. L'aptitude à obtenir les renseignements scientifiques nécessaires varie selon les commissions. Dans un petit nombre de cas, la commission est dotée d'un personnel scientifique qui obtient et évalue l'information. Plus généralement, la commission compte sur ses Etats membres pour fournir l'information et l'évaluer. Dans certains cas, la commission n'est qu'une enceinte où l'on examine les informations. Dans d'autres cas, ce sont les Etats membres qui, dans le cadre de la commission, exercent les responsabilités de gestion et, à ce titre, établissent des normes, fixent le volume admissible des captures, arrêtent des mesures de gestion dont la fixation de quotas et de limites à l'effort de pêche et mettent en place des arrangements de suivi et de surveillance. Des représentants des Etats membres participent aux travaux de ces commissions, auxquelles il n'a pas été confié de pouvoirs supranationaux.

IV. PROBLEMES D'APPLICATION DU REGIME INSTAURE PAR LA  
CONVENTION : CONFLITS DE PRETENTIONS ET DE DROITS

34. Dans la pratique, les problèmes posés par les pêcheries hauturières se manifestent souvent à l'occasion de revendication par les Etats, de droits contradictoires d'une façon ou d'une autre. Ces revendications sont fondées sur des droits reconnus par la Convention de 1982 mais au sujet desquels les dispositions qu'elle contient suscitent des malentendus ou des controverses. On peut les classer en deux catégories : celles qui opposent les intérêts de la collectivité à ceux de tel ou tel Etat et celles qui opposent des Etats aux intérêts divergents.

A. L'intérêt de la collectivité à la conservation, à la gestion et à la protection de l'environnement et les intérêts individuels des Etats dans les pêcheries de haute mer

35. On examinera cette question sous l'angle d'un problème particulier concernant les pêcheries de haute mer : les limitations de la pêche aux grands filets pélagiques dérivants.

Pêche aux grands filets pélagiques dérivants

36. Jusque dans les années 50, la taille des filets dérivants était nécessairement limitée par le poids des fibres naturelles (chanvre ou coton) qui

servaient à les fabriquer. L'utilisation de fibres synthétiques et l'emploi croissant de vérins hydrauliques ont permis aux pêcheurs d'employer des successions de filets plus longues et d'accroître donc la capacité de prise de leurs engins, augmentant par là même les captures fortuites d'espèces non particulièrement recherchées, en particulier de mammifères marins.

37. C'est la capacité de capture de ces types d'engin et la facilité avec laquelle de très nombreux filets peuvent être et sont déployés depuis quelques années dans le Pacifique Sud qui ont inquiété gravement, d'abord les Etats côtiers de la région dont les économies sont liées à la bonne gestion et à la conservation des thonidés et même parfois vont jusqu'à en dépendre. Les thonidés sont de grands migrateurs et bien qu'ils soient recherchés par les pêcheurs aux filets dérivants en haute mer, ils migrent à travers les zones économiques exclusives d'un grand nombre d'Etats du Pacifique Sud.

38. Il est normal que pour exercer leur droit de pêcher en haute mer, les Etats choisissent une méthode économiquement rentable convenant à certaines espèces de la haute mer. En revanche, les Etats sont dans l'obligation d'employer des méthodes compatibles avec l'obligation imposée à tous les Etats de conserver et de gérer les ressources biologiques de la haute mer. La pêche aux grands filets pélagiques dérivants est perçue comme "une méthode non sélective et peu rentable, très largement considérée comme compromettant la conservation effective des ressources biologiques de la mer"<sup>24</sup>. Bien qu'aucune commission ni aucun organisme ne soit chargé directement de faire respecter cette obligation, des réactions ont eu lieu aux niveaux régional et mondial. Il convient de signaler que l'Assemblée générale, dans sa résolution 44/225 du 22 décembre 1989, intitulée "La pêche aux grands filets pélagiques dérivants et ses conséquences sur les ressources biologiques des océans et des mers" a confié un rôle spécial à certaines organisations régionales en ce qui concerne la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer<sup>25</sup>.

39. Une série de négociations bilatérales et multilatérales a eu lieu récemment entre les Etats intéressés de la région du Pacifique Nord en ce qui concerne la pêche aux grands filets pélagiques dérivants. En ce qui concerne la pêche aux filets dérivants du saumon, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, l'Union des Républiques socialistes soviétiques et le Japon sont convenus, en 1991, de conclure une nouvelle convention prévoyant l'arrêt de la pêche au saumon en haute mer à compter de 1992. Les pays du Pacifique Sud ont été plus loin. A la suite de la Déclaration de Tarawa des chefs de gouvernement du Forum du Pacifique Sud, en juillet 1989<sup>26</sup>, qui envisageait l'interdiction de la pêche aux filets dérivants dans la région, la Convention sur l'interdiction de la pêche aux filets dérivants dans le Pacifique Sud a été conclue à Wellington, en novembre de la même année<sup>27</sup>. Cette convention s'applique à la haute mer ainsi qu'aux étendues relevant de la compétence des Etats côtiers de la région mais elle ne peut pas interdire directement les activités de pêche aux grands filets pélagiques dérivants des Etats non régionaux qui sont, en fait, ceux qui pratiquent le plus ce genre de pêche dans le Pacifique Sud. Néanmoins, la Convention prévoit des consultations avec les Etats non parties (art. 5); elle impose aux Etats parties de ne pas aider ni encourager les Etats non parties à employer des filets dérivants et interdit le débarquement, la transformation ou l'importation des prises et limite l'accès aux installations portuaires (art. 3). La Convention de Wellington est entrée en vigueur en 1991. Elle a été approuvée par un nombre croissant de pays. Les Etats-Unis d'Amérique

(28 février 1992), Kiribati (10 janvier 1992) et l'Australie (6 juillet 1992) l'ont ratifiée. Deux protocoles à la Convention ont aussi été ouverts à la signature. Le Protocole I est ouvert à la signature des Etats qui pêchent dans la région du Pacifique Sud. Le Protocole II est ouvert à la signature de tous les Etats qui bordent le Pacifique. Les Etats parties au Protocole I conviennent d'empêcher leurs ressortissants et leurs navires de pêcher en utilisant des filets dérivants dans la zone couverte par la Convention. Les Etats parties au Protocole II conviennent d'interdire la pêche dans les eaux couvertes par la Convention. Les Etats-Unis ont ratifié le Protocole I et le Canada et le Chili ont signé le Protocole II.

40. Au niveau international, la question a été soulevée à l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>28</sup> et s'est traduite par l'adoption, le 22 décembre 1989, de la résolution 44/225, par laquelle l'Assemblée a recommandé : premièrement, un moratoire sur "la pêche aux grands filets pélagiques dérivants" à compter du 30 juin 1992, applicable à toutes les étendues de la haute mer, à moins que des mesures effectives de conservation et de gestion ne soient prises par les parties intéressées dans la région; deuxièmement, l'arrêt des activités de pêche aux grands filets pélagiques dérivants dans la région du Pacifique Sud, à compter du 1er juillet 1991, à titre de mesure intérimaire en attendant que les arrangements voulus de préservation et de gestion puissent être arrêtés en ce qui concerne les ressources en thon blanc germon du Pacifique Sud; troisièmement, l'arrêt de l'extension de la pêche aux grands filets pélagiques dérivants dans le Pacifique Nord et dans toutes les hautes mers en dehors de l'océan Pacifique.

41. Dans sa résolution 45/197 du 21 décembre 1990, l'Assemblée générale a réaffirmé sa résolution 44/225 et engagé tous les membres de la communauté internationale à l'appliquer intégralement<sup>29</sup>. En 1991, l'Assemblée générale, dans sa résolution 46/215 du 20 décembre 1991, a demandé en outre à tous les membres de la communauté internationale de prendre les mesures ci-après pour mettre en oeuvre les résolutions 44/225 et 45/197 :

a) Limiter à compter du 1er janvier 1992 la pratique de la pêche hauturière aux grands filets pélagiques dérivants, notamment en réduisant le nombre de navires utilisés, la longueur des filets et la zone d'exploitation de façon à diminuer de moitié cette activité au 30 juin 1992;

b) Continuer de veiller à ce que les zones de pêche hauturière aux grands filets pélagiques dérivants ne soient pas étendues et qu'à compter du 1er janvier 1992, elles soient davantage réduites conformément à l'alinéa a) du paragraphe 3 de cette dernière résolution;

c) Veiller à ce qu'un moratoire général sur la pêche hauturière aux grands filets pélagiques dérivants soit pleinement appliqué au 31 décembre 1992 dans tous les océans et dans toutes les mers du globe, y compris les mers fermées et semi-fermées<sup>30</sup>.

42. L'un des problèmes posés par la pêche aux grands filets pélagiques dérivants est que la collectivité ne dispose pas d'enceintes dans lesquelles exprimer son intérêt pour la protection de l'environnement et dire qu'il est nécessaire de conserver et de gérer convenablement les richesses naturelles. Dans le Pacifique Sud, il y a certes le Forum du Pacifique Sud et l'Agence des

pêches du Forum du Pacifique Sud, qui a des fonctions plus étroitement définies; mais aucun d'eux n'a de mission relative expressément à la pêche hauturière et ni l'un ni l'autre ne compte, parmi ses membres, les Etats étrangers à la région qui pratiquent la pêche hauturière dans le Pacifique Sud. Les intérêts de la communauté mondiale peuvent être exposés à l'Assemblée générale des Nations Unies mais ils ne l'ont jamais été réellement en ce qui concerne la gestion des pêcheries. La question a été examinée aussi au Comité des pêches. Au niveau régional ou au niveau mondial, il n'existe donc pas d'organe dont feraient partie tous les Etats intéressés et qui serait chargé de recueillir les renseignements scientifiques, de les évaluer et d'établir des normes applicables à la limitation et à la réglementation de la pêche aux filets dérivants.

43. Le problème posé par la pêche aux grands filets pélagiques dérivants est apparu après la conclusion de la Convention de 1982. Les dispositions de la Convention relatives à la liberté de la pêche en haute mer (art. 87 et 116) et à l'obligation de coopérer pour conserver et gérer les ressources vivantes de la haute mer (art. 118 et 119) s'appliquent à la pêche aux grands filets pélagiques dérivants. Il apparaît clairement que le droit de pêcher en haute mer est subordonné à l'obligation de prendre des mesures pour conserver et gérer les ressources biologiques de la haute mer<sup>31</sup>.

#### B. Intérêts rivaux des différents Etats

44. L'une des principales difficultés posées par l'application de la Convention de 1982 tient à ce qu'il n'est pas aisé de concilier les droits de chaque Etat de pêcher en haute mer et les droits des Etats côtiers de gérer les ressources se trouvant dans leur zone économique exclusive de 200 milles. Le problème s'est posé plus particulièrement dans le cas des grands migrateurs et des stocks qui se trouvent en partie en haute mer et en partie à la limite extérieure de la zone économique exclusive d'Etats côtiers.

##### 1. Grands migrateurs

45. Au sujet des grands migrateurs, certains Etats se sont élevés contre la proposition selon laquelle ces espèces relevaient exclusivement de la compétence de l'Etat côtier tant qu'elles étaient présentes à l'intérieur de sa zone économique exclusive. Les Etats ont prétendu que la liberté de pêche en haute mer s'étendait, en ce qui concernait les grands migrateurs, jusque dans la zone économique exclusive. Par conséquent, les navires exploitant les grands migrateurs n'étaient pas soumis à la juridiction de l'Etat côtier même lorsqu'ils se trouvaient à l'intérieur de la zone économique exclusive de celui-ci<sup>32</sup>.

46. L'article 64 prévoit une coopération entre les Etats côtiers et les autres Etats dont les ressortissants pêchent "dans la région" afin d'assurer la conservation et de promouvoir l'exploitation optimale des espèces dans l'ensemble de la région, aussi bien dans la zone économique exclusive qu'au-delà de celle-ci.

47. Bien qu'il n'ait pas été le seul, le principal adversaire de cette idée selon laquelle les Etats côtiers n'avaient pas compétence sur les grands migrateurs se trouvant dans leur zone économique exclusive a généralement été les Etats-Unis d'Amérique. Invoquant les sanctions prévues dans le Magnuson

✓...

Fishery Conservation and Management Act, les Etats-Unis d'Amérique voulaient garantir à leur flotte de pêche de thonidés le libre accès aux zones économiques exclusives des Etats côtiers<sup>33</sup>.

48. Néanmoins, les Etats-Unis d'Amérique ont modifié leur position, notamment en adoptant un amendement au Magnuson Fishery Conservation and Management Act; cet amendement inscrit le thon hautement migratoire parmi les espèces de poissons sur lesquelles les Etats-Unis ont compétence exclusive dans toute leur zone économique exclusive. Ils reconnaissent donc par là désormais le droit des Etats côtiers à exercer leur compétence sur les espèces hautement migratoires de thonidés se trouvant à l'intérieur de leur zone économique exclusive. Avant l'adoption de cet amendement, les Etats-Unis ne reconnaissaient aux autres pays la compétence sur les bancs de thonidés que jusqu'à 12 milles marins et ne reconnaissaient les prétentions des Etats que lorsqu'elles étaient conformes à cette condition. Par ce changement de position, ils se sont alignés sur les normes généralement admises du droit international énoncées dans la Convention de 1982 en ce qui concerne les grands migrateurs<sup>34</sup>.

49. Néanmoins, l'article 64 n'a pas perdu de son intérêt. La responsabilité de la gestion des grands migrateurs en haute mer et les rapports entre la gestion en haute mer et la gestion par les Etats côtiers des grands migrateurs à l'intérieur de leur zone économique exclusive continuent de poser des problèmes. En ce qui concerne la responsabilité de la gestion des grands migrateurs en haute mer, on peut citer l'exemple des pays du Pacifique Sud, membres de l'Agence des pêches du Forum du Pacifique Sud, qui ont jusqu'à présent tenu une série de "consultations" avec des Etats pratiquant la pêche lointaine en vue de conclure un accord sur le régime de gestion du thon blanc germon. Au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest, on applique aux espèces hautement migratoires des dispositions conçues principalement dans le cadre de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA).

50. Dans le Pacifique Est, au large des côtes d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud, le problème des grands migrateurs se pose au sujet des thonidés. Les Etats côtiers d'Amérique latine qui bordent le Pacifique Est et les Etats qui pêchent depuis longtemps les thonidés dans la région ont élaboré plusieurs plans de gestion, d'utilisation optimale et de conservation des thonidés. C'est d'abord à la Commission interaméricaine du thon des tropiques qu'ont été traitées les questions intéressant la région, mais en raison de l'attribution de contingents de thons défavorables aux intérêts des Etats côtiers adjacents des bancs de pêche, certains d'entre eux ont adopté des zones économiques exclusives et dénoncé la Convention de la Commission interaméricaine du thon des tropiques. Bien que la Commission n'ait donc pas pu intervenir dans ce domaine, elle a continué de faire des études scientifiques sur les populations de thons et à lutter contre la mortalité des dauphins. Un accord intérimaire relatif à un accord sur la pêche du thon du Pacifique Est (Accord de San José), dont l'objet était initialement d'attribuer des licences de pêche, n'a pas pu obtenir l'appui des Etats de la région et n'est pas entré en vigueur<sup>35</sup>.

51. Un accord créant l'Organisation du thon du Pacifique Est a été signé par cinq des pays de la région<sup>36</sup> mais n'est pas encore entré en vigueur. Cet accord dispose clairement que les Etats côtiers ont des droits sur les grands migrateurs à l'intérieur de leur zone économique exclusive et aussi prévoit un traitement préférentiel pour les Etats côtiers à l'intérieur d'une "zone

réglementaire" de la haute mer au-delà de la zone des 200 milles. Les Etats qui ne sont pas riverains du Pacifique Est mais dont les flottes pêchent le thon dans la région n'ont pas adhéré à l'accord car ils n'approuvent pas les dispositions relatives à la haute mer dans la zone réglementaire.

52. Le retard de l'entrée en vigueur de l'accord est dû à ce que plusieurs Etats se sont surtout attachés à lutter contre la mortalité fortuite des dauphins résultant de la pêche du thon, question qui a donné lieu à l'application de sanctions commerciales. A cette fin, un programme international a été approuvé en novembre 1990 dans le cadre de l'Organisation latino-américaine de développement halieutique, pour permettre l'exploitation du thon et réduire la mortalité fortuite des dauphins.

2. Stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone

53. Un autre problème non résolu posé par les pêcheries hauturières depuis la Convention de 1982 est celui des stocks se trouvant dans les zones indiquées ci-dessus. Le problème est apparu en partie du fait de l'adoption du principe de la zone économique exclusive de 200 milles marins. Les navires qui pratiquent la pêche lointaine, ne pouvant plus pêcher dans les zones économiques exclusives des Etats côtiers, sont allés pêcher au-delà des 200 milles dans des lieux où les stocks sont suffisamment abondants pour alimenter une pêche viable. Souvent, ces emplacements sont adjacents à la zone de 200 milles et, souvent aussi, on y trouve des stocks communs à cette zone et à la haute mer<sup>37</sup>.

54. L'exploitation effrénée de peuplements communs au-delà des 200 milles marins peut rendre ineffectives les mesures, quelles qu'elles soient, prises à l'intérieur de la zone exclusive de 200 milles pour gérer ces peuplements. De plus, si ces peuplements se trouvent principalement à l'intérieur de la zone des 200 milles pendant la plus grande partie de l'année, les captures effectuées au-delà de la zone économique exclusive risquent d'être disproportionnées par rapport à la façon dont le stock se distribue entre la haute mer au-delà des 200 milles et la zone économique exclusive. Les Etats pratiquant la pêche lointaine, quant à eux, ont vu les Etats côtiers non seulement étendre leur mainmise sur des ressources situées jusqu'à 200 milles des côtes mais, en outre, essayer d'étendre leur compétence au-delà des 200 milles sur les ressources exploitées en haute mer.

55. Dans les faits, le problème doit encore trouver une solution dans les différentes régions du monde dans lesquelles il se pose. Dans l'Atlantique Nord-Ouest, il est posé par des bancs de cabillauds, de poissons plats et de sébastes, qui se trouvent à la fois à l'intérieur de la zone de pêche de 200 milles du Canada et aux deux extrémités des grands bancs de pêche de Terre-Neuve, qui sont situés au-delà de la limite des 200 milles. Le différend ainsi créé a fait l'objet d'un examen par l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest compétente, en vertu de la Convention qui l'a créée, pour définir les contingents de pêche applicables aux stocks qui se trouvent au-delà de la zone canadienne de 200 milles. Néanmoins, l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest n'a pas pu obtenir que tous ses membres acceptent ces contingents. La partie qui ne les approuve pas détermine simplement elle-même sa part des stocks en question<sup>38</sup>. Un autre problème est

posé par les Etats qui ne font pas partie de l'Organisation et qui pêchent aux deux extrémités des grands bancs de Terre-Neuve, sans respecter de règles.

56. Dans le Pacifique Nord-Est, il n'existe pas de commission régionale qui puisse régler le problème des bancs communs de lieus dans les étendues de haute mer de la partie centrale de la mer de Béring appelée "Doughnut Hole", qui est entourée par les zones économiques exclusives des Etats-Unis d'Amérique et de l'ancienne Union soviétique. Ces Etats et les Etats non côtiers qui pêchent dans cette région ont entamé des négociations. A une réunion tenue à Washington du 19 au 21 février 1991, les Gouvernements d'un certain nombre de pays - Chine, Japon, République de Corée, Pologne, Union soviétique et Etats-Unis d'Amérique - ont reconnu qu'il était nécessaire d'instaurer un régime international de conservation dans la région et sont convenus de se réunir en juillet 1991 pour le définir. Ils ont exprimé l'intention d'appliquer certaines mesures provisoires. A une deuxième réunion, tenue par les mêmes Etats à Tokyo, du 30 juillet au 2 août 1991, l'Union soviétique et les Etats-Unis d'Amérique ont demandé un moratoire sur la pêche dans la région en 1992, en raison de la grave diminution des bancs de lieus qui s'y trouvent. Le 14 août 1992, la Chine, les Etats-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, le Japon, la Pologne et la République de Corée sont parvenus à s'accorder sur la conservation et la gestion des ressources biologiques marines dans la partie centrale de la mer de Béring. Un moratoire temporaire de la pêche aux lieus "sur une base volontaire" a été adopté pour cette zone de la mer de Béring. Ce moratoire sera en vigueur du début de 1993 jusqu'à la fin de 1994. Ces Etats se sont réunis une nouvelle fois à la septième Conférence sur la conservation et la gestion des ressources biologiques marines de la partie centrale de la mer de Béring, tenue à Tokyo les 29 et 30 juin et le 1er juillet 1993, pour examiner les questions relatives aux ressources biologiques marines de la partie centrale de la mer de Béring, en particulier les ressources en lieus. Ils sont convenus de se réunir à une huitième conférence, à Séoul, plus tard en 1993, afin de poursuivre des négociations sur un accord à long terme en matière de conservation et de gestion. La situation est d'autant plus compliquée que les Etats-Unis d'Amérique et l'Union soviétique, bien qu'ils soient des Etats côtiers pour ce qui est de cette étendue et qu'ils y pêchent depuis longtemps, pratiquent aussi la pêche lointaine dans des régions où il existe des bancs communs.

57. Des problèmes comparables sont posés par les stocks communs d'une variété de maquereaux dans le Pacifique Sud, au large des côtes du Chili et du Pérou, et dans l'Atlantique Sud par les bancs communs de calmars au large des côtes de l'Argentine. Cette question a été examinée par la Commission permanente du Pacifique Sud qui prend actuellement des mesures d'ordre institutionnel et scientifique pour résoudre le problème. Une situation comparable est apparue concernant certains bancs au large des côtes occidentales de l'île du Sud de la Nouvelle-Zélande. Des bancs communs de poissons posant ce genre de problèmes au large des côtes d'Afrique de l'Ouest relèvent du Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est, la Convention régionale, approuvée par la Conférence des ministres des Etats africains riverains de l'océan Atlantique, à Dakar, en juillet 1991, et déposée auprès de la FAO, s'applique en l'occurrence. On peut aussi parler de la Convention du golfe de Guinée et de la Commission sous-régionale des pêches de la région côtière d'Afrique du Nord-Ouest. Certains Etats de la région ont adopté des dispositions législatives faisant obligation aux Etats pratiquant la pêche lointaine de coopérer avec l'Etat

côtier à la conservation des stocks de poissons présents à la fois dans la zone économique exclusive et en haute mer et des espèces associées<sup>39</sup>.

### 3. Conflits d'intérêts

58. Les bancs de poissons présents à la limite des eaux territoriales en haute mer et les grands migrateurs posent des problèmes intéressant à la fois les Etats côtiers, qui doivent conserver et gérer les ressources situées à l'intérieur de leur zone économique exclusive de 200 milles, et les Etats qui pratiquent la pêche hauturière, qui doivent conserver et gérer les ressources vivantes de la haute mer. Visiblement, seules la coopération et la collaboration peuvent apporter une solution, ce que prévoit la Convention de 1982. Le paragraphe 2 de l'article 63 de cette convention dispose que les Etats côtiers et les Etats qui pêchent les stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone doivent s'efforcer, "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". Le paragraphe 1 de l'article 64, quant à lui, dispose que l'Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants se livrent dans la région à la pêche de grands migrateurs "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". Mais ces dispositions ne résolvent pas le conflit de droits qui est au coeur du problème.

59. L'article 56 de la Convention reconnaît à l'Etat côtier "des droits souverains aux fins d'exploration ou d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles" à l'intérieur de sa zone économique exclusive. Dans le cas des stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone, ces droits sont sans objet si l'Etat côtier n'est pas en mesure de conserver et de gérer ces stocks parce que ceux-ci sont exploités pendant la période au cours de laquelle ils se trouvent au-delà de la zone de 200 milles et cette situation fait l'objet des dispositions énoncées au paragraphe 2 de l'article 63 et à l'article 116. Dans le cas des grands migrateurs, les droits des Etats côtiers dont les zones économiques exclusives sont empruntées par les espèces migrantes risquent aussi d'être lésés si les bancs de poissons sont exploités lorsqu'ils se trouvent dans la haute mer. C'est la raison pour laquelle l'article 64 prévoit que l'Etat côtier et les Etats qui se livrent à la pêche lointaine coopèrent entre eux afin d'assurer la conservation des espèces en cause et de les gérer dans l'ensemble des étendues de la migration. A l'inverse, on doit aussi souligner que les Etats côtiers qui ne veillent pas à conserver et à gérer les ressources biologiques de leur zone économique exclusive risquent de nuire aux activités de conservation déployées par les Etats qui pêchent en haute mer.

60. A la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, on a essayé d'élargir les droits des Etats côtiers sur les stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone.

Au cours de négociations officieuses, il a été proposé d'inclure une référence explicite à l'intérêt spécial des Etats côtiers sur ces stocks de poissons qui sont situés à la limite de leur zone économique exclusive et de la haute mer. Aucune disposition de ce genre n'a été inscrite dans la Convention mais une proposition analogue reconnaissant un "intérêt particulier" de l'Etat côtier au-delà de la limite des 200 milles a été présentée à la Conférence par le Groupe des 77. Néanmoins, cette proposition n'a pas été retenue et le texte qui faisait l'objet des négociations reste inchangé<sup>40</sup>.

61. Par la suite, on a essayé à d'autres reprises de tenir compte explicitement de l'intérêt des Etats côtiers dans les étendues situées au-delà de la zone de 200 milles et de leur donner certains pouvoirs pour qu'ils puissent étendre leurs mesures de conservation à la haute mer au-delà de leur zone économique exclusive<sup>41</sup>. On peut citer, à ce titre, les propositions faites par l'Argentine en 1979 et 1980, une proposition conjointe de l'Argentine et du Canada auxquels se sont joints 15 autres Etats en 1980 et une proposition similaire présentée par un groupe d'Etats en 1982. Toutes ces propositions ont été rejetées et malgré des tentatives pour les modifier et leur attirer l'appui d'un plus grand nombre d'Etats, elles n'ont pas été adoptées. A la demande du Président, les auteurs de la proposition de 1982, reproduite dans le document A/CONF.62/L.114<sup>42</sup> n'ont pas insisté pour que leurs propositions de modifications soient mises aux voix.

62. On pourrait penser que l'incapacité à inclure une telle disposition dans la Convention avantagerait les Etats pêchant en haute mer. Néanmoins, l'article 116 de la Convention dit expressément que les Etats ont le droit de pêcher en haute mer sous réserve "des droits et obligations ainsi que des intérêts des Etats côtiers prévus, entre autres, à l'article 63, paragraphe 2, et aux articles 64 à 67" de la Convention. Cette limitation au droit de pêche en haute mer pourrait être considérée comme un élément de la Convention qui servirait à résoudre le problème posé par les stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone. De même, la référence à l'article 64 contenue dans l'article 116 laisse penser que les droits, obligations et intérêts des Etats côtiers en ce qui concerne les grands migrateurs ne peuvent être ignorés. Enfin, pour résoudre le problème posé par les stocks visés ci-dessus et les grands migrateurs, il est nécessaire de mieux comprendre la nature des droits que les Etats ont à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer et le rapport qui existe entre ce droit et les droits, obligations et intérêts des Etats côtiers visés à l'article 116.

#### V. VERS UNE MEILLEURE APPLICATION DU REGIME DE LA PECHE EN HAUTE MER INSTAURE PAR LA CONVENTION DE 1982

63. Pour appliquer le régime de la pêche en haute mer instauré par la Convention de 1982, il convient d'analyser à la fois la nature et l'ampleur du droit de pêche et celles des obligations que la Convention impose aux Etats en matière de conservation et de gestion.

64. A ce sujet, on ne peut pas dire que le droit des Etats à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer ait une priorité quelconque sur les obligations en matière de conservation ou que celles-ci aient un quelconque caractère de subordination. Comme on vient de le préciser, les Etats ont droit

à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer "sous réserve" des obligations en matière de conservation des ressources et de coopération, en vue de l'instauration des régimes nécessaires de conservation et de gestion.

65. Néanmoins, il faut préciser à la fois les intérêts de la collectivité à l'égard de la conservation et de la gestion et les intérêts individuels des Etats en matière d'exploitation. Il sera plus facile de le faire en précisant d'abord ce qu'on entend par le devoir de coopérer et la nécessité d'instaurer un régime de gestion efficace.

A. Nature du devoir de coopérer à la conservation et à la gestion des ressources halieutiques de la haute mer

66. La section 2 de la partie VII de la Convention n'invite pas seulement les Etats parties à coopérer à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la haute mer. Elle impose aux Etats qui pratiquent la pêche hauturière des obligations précises et notamment, à l'article 118, celle de négocier et, le cas échéant, de constituer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales. Cette obligation de coopérer découle également de l'obligation faite, à l'article 119, de fixer le volume admissible des captures et de prendre d'autres mesures pour conserver et gérer les ressources biologiques de la haute mer. Il importe donc de préciser la nature de cette obligation de coopérer et de définir les devoirs spécifiques qui en découlent pour les Etats.

1. L'obligation de "coopérer" en droit international

67. L'obligation de coopérer est bien connue en droit international. On la rencontre dans le droit écologique international, le droit applicable aux ressources internationales en eau et le droit relatif à la réglementation de l'espace. Fondée sur l'obligation générale de bonne foi dans les relations internationales, l'obligation de coopérer est également à la base de l'obligation de régler pacifiquement les différends prévue à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies.

68. L'obligation de coopérer est donc reconnue en droit international en tant que devoir dont la nature peut être exprimée sous forme d'une obligation générale de coopérer ou sous forme d'obligations précises consistant, par exemple, à notifier, consulter et négocier<sup>43</sup>. Dans les Affaires du plateau continental de la mer du Nord<sup>44</sup>, la Cour internationale de Justice a déclaré au sujet de l'obligation de négociation : "Les parties sont tenues d'engager une négociation en vue de réaliser un accord et non pas simplement de procéder à une négociation formelle; les parties ont l'obligation de se comporter de telle manière que la négociation ait un sens, ce qui n'est pas le cas lorsque l'une d'elles insiste sur sa propre position sans envisager aucune modification<sup>45</sup>". L'article 118 de la Convention n'énonce pas de détails au sujet de la façon dont l'obligation de coopérer doit être exercée. Néanmoins, il dispose que les Etats "négocient en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées. A cette fin, ils coopèrent, si besoin est, pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales".

69. L'article 118 n'oblige donc pas expressément les Etats à poursuivre les négociations jusqu'à la conclusion d'un accord ni ne précise les conséquences en

cas d'échec de ces négociations. Néanmoins, l'article 117 faisant obligation aux Etats de prendre les mesures, applicables à leurs ressortissants, qui peuvent être nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer, on voit difficilement comment un Etat pourrait refuser de conclure un accord si cela revenait pour lui à ne pas agir conformément à l'obligation de prendre les mesures nécessaires à la conservation. Donc, qu'une obligation générale existe ou non en droit international, du fait du devoir de coopérer, il ressort implicitement de la section 2 de la partie VII de la Convention que les Etats doivent accepter des conditions qui aient un sens en vue de réaliser un accord<sup>46</sup>.

2. La pratique de la coopération par les organisations de pêche existantes sous-régionales ou régionales et leur capacité à résoudre les problèmes posés par les pêcheries hauturières

70. Participer à une commission ou à un arrangement sous-régional ou régional dans le domaine des pêches est un moyen pour un Etat de s'acquitter de l'obligation de coopérer à la gestion et à la conservation des pêcheries. Les organismes prévus aux articles 118 et 119 de la Convention permettent d'instaurer la base scientifique sur laquelle la gestion pourra reposer. Néanmoins, la pratique de ces commissions ou de ces organisations varie. Bien qu'elles aient contribué souvent utilement à coordonner entre les Etats, les activités de gestion des pêcheries, elles ne peuvent pas prétendre avoir résolu tous les grands problèmes posés par les pêcheries hauturières. Cette situation a de nombreuses causes qui varient d'une organisation à l'autre et d'une région à l'autre.

71. Premièrement, les organisations de pêche n'ont pas été chargées de résoudre tous les problèmes actuels posés par les pêcheries de haute mer et, dans les cas où il n'existe pas d'organisation de ce type, les Etats qui avaient le devoir de coopérer n'ont pas toujours conclu des arrangements permettant aux Etats qui ont des intérêts dans une même pêcherie de se consulter.

72. Deuxièmement, bien souvent, les Etats qui ont des activités dans telle ou telle pêcherie ne sont pas tous membres de la commission ou de l'organisation qui s'en occupe. Parfois, l'organisation ou l'arrangement ne compte parmi ses membres que les Etats côtiers de la région et non pas les Etats qui pratiquent la pêche lointaine. Parfois aussi, certains Etats qui pêchent dans la région n'ont pas voulu adhérer à l'arrangement régional. D'autres fois encore, les organisations ont tenu dûment compte des intérêts des parties intéressées par l'exploitation des ressources en négligeant la conservation et la gestion.

73. Troisièmement, les organisations n'ont souvent pas été dotées des pouvoirs leur permettant de réunir les renseignements scientifiques ou de les évaluer comme elles le devaient et, donc, n'ont pas pu formuler de règles appropriées en matière d'exploitation ou de conservation.

74. Quatrièmement, les organisations opèrent souvent de sorte que quelques Etats en désaccord avec la majorité peuvent la paralyser. Ceci montre la nécessité de mécanismes efficaces de règlements des différends.

75. Cinquièmement, les organisations ont souvent été créées sans que les parties conviennent véritablement d'un régime de gestion des stocks. Il n'y a

donc pas d'accord au sujet de la limitation des campagnes, des activités de surveillance ou des pénalités. Cette absence d'accord est souvent la raison pour laquelle il est difficile de gérer efficacement les ressources vivantes.

76. Sixièmement, le succès d'une organisation dépend souvent de la nature des ressources vivantes dont elle doit s'occuper. Les organisations de pêche qui doivent harmoniser des activités relatives à des stocks hauturiers relativement abondants ont la tâche plus facile que celles qui doivent répartir des stocks qui vont s'appauvrissant ou ont à résoudre des différends concernant des espèces hautement migratoires ou des stocks communs de poissons entre les Etats côtiers et ceux qui pratiquent la pêche lointaine.

77. Septièmement, les organismes régionaux de pêche manquent souvent de moyens financiers pour s'acquitter correctement de leurs fonctions.

78. Enfin, on a généralement donné trop peu d'importance aux mesures de répression, et ce, alors que les navires de pêche sont extrêmement mobiles et peuvent se déplacer d'une zone à une autre.

79. Il faut donc reconsidérer le rôle des commissions et organisations de pêche existantes en tenant compte des obligations de gestion et de conservation énoncées à la section 2 de la partie VII de la Convention. Ces commissions et organisations régionales de pêche doivent être en mesure de vérifier les renseignements scientifiques dont elles ont besoin pour prendre des décisions en matière de conservation et de gestion, et, entre autres, pour déterminer la prise admissible conformément à l'article 119 et offrir aux Etats membres une enceinte dans laquelle ils puissent prendre des décisions et, le cas échéant, organiser la surveillance et la répression et définir des modalités de règlement des différends.

### 3. L'obligation de coopérer et les nouveaux arrivants

80. Elaborer un régime quelconque de conservation et de gestion des pêcheries hauturières perd une partie de son intérêt si de nouveaux arrivants se mettent à pêcher dans celles-ci. Autrement dit, si les Etats qui pêchent dans telle ou telle zone conviennent de restreindre leur activité par souci de conservation, il se peut que le fruit de leurs efforts soit exploité par les navires d'un autre Etat, nouvellement arrivé dans la zone de pêche et non partie à l'accord de limitation. Ce nouvel arrivant peut être perçu comme cherchant à bénéficier des avantages de cet accord sans en assumer les obligations.

81. Il est clair que, dans l'esprit de la Convention de 1982, les pêcheries hauturières sont ouvertes à la fois aux Etats qui y exercent traditionnellement leur droit de pêche hauturière et aux Etats qui sont de nouveaux arrivants dans ces parages. Aux termes de l'article 87, la liberté de la pêche hauturière est un droit de tous les Etats. De plus, toute tentative pour mettre à profit les mesures de conservation afin d'exclure les nouveaux arrivants est contraire aux dispositions énoncées au paragraphe 3 de l'article 119 concernant la non-discrimination.

82. L'analyse de l'obligation de coopérer à la conservation et à la gestion des pêcheries hauturières qui a été faite plus haut donne, au moins en principe, des indications sur la façon d'aborder la question des nouveaux arrivants. Le droit

de pêcher en haute mer est subordonné, par les articles 116, 118 et 119, à l'obligation de coopérer à la conservation et à la gestion des ressources vivantes. Là où il existe une organisation ou un arrangement de pêche conforme à la Convention concernant tel ou tel stock ou telle ou telle zone de la haute mer, les nouveaux arrivants ont l'obligation de coopérer avec les parties à cet arrangement ou à cette organisation.

83. Le résultat est que les premiers Etats à avoir pêché dans la région ont la possibilité de déterminer la nature de l'organisation ou de l'arrangement qui leur permet de s'acquitter de leurs obligations en matière de conservation et de gestion. Ainsi, avant que les nouveaux arrivants n'apparaissent, ces Etats ont eu le temps, conformément aux dispositions des articles 118 et 119, de déterminer les prises admissibles et les mesures de conservation. Si, pour conserver ou gérer convenablement des ressources, les Etats doivent définir les conditions auxquelles les nouveaux arrivants peuvent opérer à l'intérieur de la pêcherie, les nouveaux arrivants doivent respecter ces dispositions à condition, bien entendu, qu'elles ne soient pas contraires à l'obligation de non-discrimination énoncée au paragraphe 3 de l'article 119. En fait, on voit difficilement comment un nouvel arrivant qui refuserait de se conformer à un arrangement dûment conclu au sens de la Convention pourrait prétendre exploiter le stock ou pêcher dans la zone faisant l'objet de l'arrangement<sup>47</sup>.

84. De plus, si des Etats coopérant à la conservation et à la gestion de stocks hauturiers, conformément à la Convention de 1982, concluent que la conservation de ces stocks nécessite un moratoire sur la pêche, ce moratoire doit être respecté par tous les Etats. Même les Etats qui ne sont pas parties à l'instrument considéré ou à la commission sous-régionale qui a promulgué le moratoire sont tenus à la coopération et à la conservation conformément à la Convention de 1982, à moins qu'ils ne puissent prouver que le moratoire représente une mesure qui ne peut pas être justifiée au sens de l'article 119 de la Convention.

85. Les flottes de pêche hauturière coûtent très cher à constituer et à entretenir, ce qui rend improbable l'arrivée de nouvelles flottes nombreuses; en revanche, le changement de pavillon pose un problème très grave. Les questions soulevées par les pêcheries hauturières n'intéressent qu'un groupe relativement défini d'Etats mais le redéploiement de la flotte de ceux-ci dans des pêcheries différentes ou le changement de pavillon des navires existants dans le but d'échapper aux mesures de conservation internationalement convenues ou qui permet aux exploitants des navires de réclamer une part plus grande de toute capture admissible, demeurent un problème en ce qui concerne les nouveaux arrivants.

86. Enfin, il faut souligner qu'un Etat qui, jusqu'alors, était le seul à exploiter un stock de haute mer qui n'était ni commun ni constitué par une espèce hautement migratoire n'est pas obligé de coopérer avec d'autres Etats mais doit cependant, conformément à l'article 117, prendre des mesures pour conserver le stock en question. Ne pas le faire constituerait une violation des obligations de la Convention. Un tel Etat serait dans l'obligation de coopérer avec tout autre Etat qui viendrait par la suite pêcher dans les mêmes parages.

B. Nature du "droit" à pêcher en haute mer et solution des différends concernant ce "droit"

87. Des Etats qui veulent élaborer en coopération un régime de conservation et de gestion des pêcheries de haute mer y parviendront dans la mesure où ils ont des intérêts dans les pêcheries considérées et où ils comprennent bien la nature du droit qu'eux-mêmes et d'autres Etats peuvent s'assurer sur la conservation de ces pêcheries et leur exploitation. Il importe donc de préciser la nature du "droit" à pêcher en haute mer et d'indiquer les bases sur lesquelles il sera possible de résoudre les différends entre les Etats côtiers et les Etats hauturiers dont les intérêts sont contradictoires.

Conflits de "droits"

88. Pour comprendre les rapports entre le "droit" de pêche hauturière et le droit de tout Etat côtier à gérer les ressources se trouvant à l'intérieur de sa zone économique exclusive, il convient d'abord de bien préciser la nature des "droits" de pêche. Comme on l'a déjà dit, le droit de pêche hauturière est évidemment subordonné aux droits, aux obligations et aux intérêts des Etats côtiers définis, entre autres, au paragraphe 2 de l'article 63 et aux articles 64 à 67 de la Convention de 1982<sup>48</sup>.

89. Dans le cas de stocks communs de poissons, la question est de savoir ce que sont les droits, obligations et intérêts des Etats côtiers tant que ces stocks se trouvent en haute mer. A partir du moment où l'organisation compétente sous-régionale ou régionale leur a attribué un contingent, les Etats ont le droit d'exploiter leur part de ces stocks en haute mer. Des limitations supplémentaires qui seraient imposées par un Etat côtier viendraient réduire un tel droit. En fait, l'intérêt de l'Etat côtier est antérieur et se manifeste au moment où l'on détermine les mesures de conservation, y compris la prise admissible.

90. En ce qui concerne les stocks communs de poissons, les intérêts des Etats côtiers peuvent différer de ceux des Etats qui exercent leur liberté de pêche hauturière dans la région. L'intérêt de ces derniers peut consister principalement dans l'exploitation des ressources de la haute mer. Il peut s'agir d'un intérêt à court terme ou d'un intérêt à long terme et ceci dépend de la structure de la flotte de pêche de l'Etat considéré et de l'importance du stock commun exploitable. En revanche, l'Etat côtier a toujours intérêt à assurer la viabilité à long terme du stock commun, qu'il souhaite ou non l'exploiter en haute mer. En effet, il peut avoir intérêt à ce que le stock soit exploité par ses ressortissants ou d'autres navires à l'intérieur de la zone des 200 milles ou peut avoir des obligations particulières en matière de conservation et de gestion de ce stock qui découlent de la Convention de 1982.

91. En établissant les régimes de gestion de ces stocks communs, il est indispensable de ne pas ignorer les droits des Etats côtiers. Une solution consiste à veiller à ce que le régime de gestion des stocks communs en haute mer soit compatible avec le régime de gestion que l'Etat côtier applique aux mêmes stocks à l'intérieur de sa zone économique exclusive<sup>49</sup>. La Convention de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest dispose que la Commission des pêches de cette organisation veille à ce que les propositions de gestion des stocks communs dans sa zone de compétence au-delà des 200 milles soient

compatibles avec les mesures prises par l'Etat côtier en ce qui concerne les mêmes stocks à l'intérieur de la zone de 200 milles<sup>50</sup>. Néanmoins, alors que l'Etat côtier peut exiger que la conservation et la gestion de l'ensemble du stock commun tiennent dûment compte de ses intérêts, il n'est nullement fondé à revendiquer une part préférentielle des prises provenant de ce stock en haute mer. L'intérêt de l'Etat côtier à obtenir une part des prises de ce stock pêché en haute mer ne diffère aucunement de celui de tout autre Etat qui souhaite obtenir une part de ces prises.

92. La situation que nous avons ainsi définie ne donne à l'Etat côtier, ni à aucun autre Etat, la possibilité d'empêcher toute exploitation de ces stocks communs en haute mer en refusant l'ensemble des propositions de conservation et de gestion formulées à leur sujet. L'obligation de coopérer à la conservation et à la gestion prévue aux articles 118 et 119, on l'a dit plus haut, oblige les Etats à accepter toute proposition raisonnable d'accord afin de s'acquitter de l'obligation qui leur incombe de prendre des mesures pour conserver et gérer les ressources considérées. Pour que la Convention de 1982 puisse être appliquée, il faut que les Etats appliquent les dispositions des articles 116 à 119 de la Convention et utilisent le mécanisme des règlements des différends prévu par celle-ci et, le cas échéant, le perfectionne.

93. Des considérations analogues s'appliquent aux grands migrateurs. Néanmoins, le nombre d'Etats intéressés par ces espèces est théoriquement beaucoup plus élevé et comprend les Etats côtiers dont les eaux abritent les espèces hautement migratoires et les Etats qui pêchent ces espèces en haute mer. La nécessité d'instaurer une coordination est reconnue à l'article 64 de la Convention qui prévoit une coopération, sur une base régionale, entre les Etats côtiers et les autres Etats pêchant dans la région en vue de la conservation et d'une utilisation optimale de l'espèce dans la région. Néanmoins, compte tenu des très grandes distances sur lesquelles migrent certaines espèces, il peut être nécessaire de donner aux "régions" une définition relativement souple. La coopération prévue à l'article 64 peut être mise en place soit directement, soit par le biais d'organisations internationales appropriées.

C. Nécessité d'instaurer des régimes de gestion pour assurer une meilleure application de la Convention

94. La coopération résultant d'arrangements bilatéraux ou de la création d'organisations sous-régionales et régionales n'est pas une garantie de bonne conservation ni de bonne gestion des pêcheries hauturières. Les organisations en question doivent pouvoir instaurer et mettre en oeuvre des régimes de gestion effectifs. A certains égards, le problème de la gestion des pêcheries hauturières correspond à ceux que rencontrent les Etats pour gérer une pêcherie à l'intérieur de leur zone économique exclusive. Il en a toujours été des pêcheries comme de tous les autres biens communs : elles sont ouvertes à tous, et chaque navire a intérêt à pêcher davantage que ses concurrents. Le principe de la liberté de la pêche, qui est à la base du régime de la haute mer, l'y incite d'autant plus. Les régimes de gestion doivent donc être conçus pour que les parties prenantes à la pêche hauturière aient intérêt, non pas à s'approprier chacune une part plus importante que ses voisins mais, au contraire, à exploiter et conserver rationnellement les ressources vivantes.

## 1. Problème de la gestion de biens communs

95. Les pays n'envisagent pas tous de la même façon la gestion des ressources halieutiques communes et il est difficile d'imaginer un système quelconque qui répondrait à toutes les questions posées par la gestion des ressources halieutiques hauturières. De plus, même si l'on a obtenu des succès dans la gestion de tel ou tel stock, les réponses trouvées par les différents pays à la gestion de leurs ressources nationales n'ont pas pu être appliquées universellement pour assurer la conservation et la gestion. Généralement, la gestion à l'échelon national pose les mêmes problèmes que la gestion à l'échelon international : il faut obtenir des renseignements exacts sur l'état des stocks, surinvestir dans les flottes, autrement dit armer des navires pléthoriques équipés d'engins et de matériels de plus en plus perfectionnés et coûteux, qui obligent les armateurs à maintenir une rentabilité élevée à chaque sortie, surveiller les prises et surveiller et réprimer les infractions.

96. La gestion des pêcheries repose habituellement sur plusieurs types de contrôles, dont la surveillance des activités, y compris le contrôle des types d'engins et du maillage, le contrôle des navires et de leur type, de leur longueur et de leur puissance, le contrôle des campagnes et des secteurs de pêche et le contrôle des prises, y compris celui du respect des parts de prise directe et de prise accessoire. Ces contrôles font intervenir à la fois des techniques biologiques et des techniques économiques et leur application nécessite donc souvent l'harmonisation des objectifs biologiques et économiques.

97. Les méthodes de gestion reposent soit sur le contrôle des activités, soit sur la fixation de parts et peuvent être appliquées alternativement ou concurremment. Les Etats qui disposent de données scientifiques suffisamment fiables sur l'état des stocks et qui ont les moyens d'exercer une surveillance et une répression choisissent souvent le mode de gestion reposant sur l'attribution de parts. Les économistes prétendent que, pour qu'un tel système fonctionne convenablement, il faudrait qu'il s'accompagne d'une attribution de droits de propriété<sup>51</sup>. De tels droits qui, comme tous les droits de propriété, devraient être exclusifs et transférables<sup>52</sup>, donnent aux armateurs de navires ou de flottes la possibilité de gérer leur exploitation sans pousser celle-ci trop loin sous l'effet de la concurrence, comme cela se fait toujours lorsque des biens sont possédés en commun. Les droits de propriété garantiraient la rentabilité économique de l'exploitation et, à condition d'être conférés sur la base d'un système de gestion scientifique, la viabilité à long terme des ressources.

98. La tendance de certains Etats à choisir, pour administrer leur zone économique exclusive, d'attribuer des parts assorties de droits de propriété précis pourrait indiquer une solution applicable à la gestion des ressources halieutiques hauturières. Comme les auteurs d'une enquête récente sur l'état des richesses hauturières l'ont fait observer, l'expérience montre que, pour que les ressources naturelles renouvelables soient bien gérées, il faut que les droits et les devoirs des utilisateurs soient expressément définis<sup>53</sup>.

99. C'est aux Etats eux-mêmes qu'il appartient de choisir la méthode de contrôle, par les campagnes ou par les parts. Dans les cas où l'on dispose de données scientifiques suffisantes sur l'état des stocks et où il est possible d'exercer une surveillance et une répression suffisantes, on peut considérer que

la méthode consistant à déterminer la prise totale admissible et à répartir des droits spécifiques ou des parts de cette prise constitue la bonne solution pour bien gérer les stocks hauturiers considérés. Autrement, les Etats peuvent préférer gérer les ressources en contrôlant les campagnes.

2. Obtention de renseignements scientifiques adéquats et choix d'un principe de gestion

100. Pour gérer toute ressource halieutique, il faut connaître la nature et la composition des stocks. L'article 119 dispose que des informations scientifiques disponibles sont échangées régulièrement, au besoin par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, avec la participation de tous les Etats concernés. La Convention ne dit pas que les organisations et les commissions sous-régionales et régionales doivent avoir compétence pour obtenir les conseils d'experts scientifiques indépendants, bien que certaines d'entre elles aient pu le faire.

101. Réunir des données scientifiques adéquates sur les pêcheries demande du temps et coûte cher<sup>54</sup>. Il faut donc parfois plusieurs années pour rassembler les renseignements qui permettront de déterminer la part admissible. En outre, il n'est pas toujours possible de donner aux Etats des renseignements aussi sûrs que ceux-ci le voudraient avant de prendre la décision de réduire radicalement l'exploitation des ressources. Le retard de plusieurs années des Etats membres de la Commission baleinière internationale est un bon exemple. En raison de l'augmentation de coût des activités de recherche scientifique et des compétences nécessaires pour les mettre en oeuvre, dans le cas de certaines pêcheries, il est difficile aussi d'obtenir le degré d'information nécessaire. Les organisations sous-régionales et régionales ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine.

102. A supposer que l'on ait les renseignements nécessaires, il faut alors constituer la base à partir de laquelle on déterminera la prise admissible. Il ne s'agit pas, évidemment, d'une simple tâche de déduction scientifique et la Convention de 1982 énonce les éléments et les critères à prendre en compte. Néanmoins, elle ne donne pas d'instructions explicites sur la façon dont il convient de pondérer et d'évaluer ces facteurs. Conformément à l'article 119, l'objet de la conservation est de "maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum". Cependant, cet objectif doit être atteint "eu égard" aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins particuliers des Etats en développement, et compte tenu des "méthodes en matière de pêche". Bref, il convient d'établir un ordre de préférence parmi les considérations dont il convient de tenir compte pour déterminer la prise admissible en haute mer.

103. Le cas de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest montre combien il est difficile d'obtenir un accord au sujet du principe de gestion : le différend relatif aux stocks présents dans la zone économique exclusive et en haute mer portait en partie sur la définition d'une formule permettant de déterminer le volume admissible des captures. La Commission avait adopté une formule prudente fixant le volume admissible des captures à un niveau inférieur au rendement constant maximum (formule FO.1)<sup>55</sup>; or, si une partie n'accepte pas cette formule, elle n'accepte tout simplement pas les parts attribuées par la Commission. Il en découle que le succès de la gestion en coopération des

pêcheries hauturières dépend de l'acceptation des principes qui servent à déterminer les parts. Néanmoins, il peut être difficile d'obtenir un accord sur de tels principes lorsque les divers Etats qui exploitent les pêcheries ont des objectifs contradictoires<sup>56</sup>.

### 3. Problèmes posés par la répartition

104. Alors qu'il est possible de prendre des mesures de gestion consistant, par exemple, dans la fixation du nombre de navires ou la limitation de la campagne ou d'autres activités dans le cadre d'arrangements bilatéraux, régionaux ou sous-régionaux, la gestion par l'attribution de parts pose des problèmes particuliers. En application de l'article 119, il convient de déterminer le volume admissible des captures pour chacun des stocks exploités en haute mer, un système de gestion des parts nécessite ensuite l'attribution de parts à chacun des Etats qui pêchent dans le secteur. L'attribution d'une part donne à chaque Etat le droit incontestable de pêcher à concurrence de cette part.

105. Les nouveaux arrivants ont le droit à une part mais la question se pose de savoir si cela doit se faire aussi dans le cas de pêcheries qui sont déjà pleinement exploitées. Néanmoins, l'article 116 permet aux ressortissants de tous les Etats de pêcher en haute mer. Donc, les nouveaux arrivants qui coopèrent aux activités de conservation et de gestion conformément aux dispositions de l'article 119 ne doivent pas, en principe, être exclus de l'attribution des parts du volume des captures.

106. Puisque, selon la présente analyse, tout Etat qui se conforme aux obligations de la Convention de 1982 en ce qui concerne la coopération aux activités de conservation et de gestion des ressources hauturières a le droit de pêcher celles-ci et, par là, a droit à une part du volume admissible des captures, la question se pose de savoir comment déterminer ces parts. La gestion par l'attribution de parts peut être considérée comme une mesure de conservation au sens de l'article 119 et, donc, il faut considérer les critères définis dans cet article comme s'appliquant à l'attribution des parts. Les critères à retenir englobent les "facteurs écologiques et économiques" et l'article mentionne expressément "les besoins particuliers des pays en développement" et implique que les systèmes existants ("méthodes en matière de pêche") doivent être respectés. Egalement, dans le cas de certains stocks présents à la fois dans la zone économique exclusive et en haute mer, ou de grands migrants, la situation n'est pas la même si un Etat a consacré des activités ou des moyens accrus pour développer un stock hauturier. Un tel Etat prétendra avoir droit aux avantages qui résultent de ses activités de conservation. Une solution permettant à de tels Etats de retirer des avantages des activités qu'ils ont déployées pour accroître les stocks a été adoptée dans le Traité relatif au saumon du Pacifique conclu entre le Canada et les Etats-Unis d'Amérique le 28 janvier 1985 et entré en vigueur le 18 mars 1985<sup>57</sup>.

107. L'importance à donner à ces diverses considérations et l'équilibre à instaurer entre elles sont essentiels. Certes, un fait non négligeable est l'existence éventuelle d'une pêcherie traditionnelle dans le secteur mais il n'est pas possible de le considérer comme décisif car cela reviendrait à ignorer les prétentions des nouveaux arrivants et, éventuellement, cela nuirait aux pays en développement. Néanmoins, rien ne permet à un Etat de prétendre à une part qui garantisse la viabilité économique de ses pêcheries<sup>58</sup>.

#### 4. Surveillance et répression

108. Les régimes de conservation et de gestion instaurés dans le cadre d'organisations sous-régionales et régionales doivent être assortis d'un mécanisme en garantissant le respect. Il s'agit de mettre en place une surveillance et des mesures de répression effectives en cas de non-respect des obligations et, le cas échéant, de prévoir des dispositions concernant une notification aux Etats côtiers intéressés et des consultations avec eux. Il est évident que, pour garantir le respect des dispositions, il faut d'abord instaurer un système de gestion accepté par tous les Etats intéressés. Il n'en reste pas moins que les navires de ces Etats ainsi que ceux des Etats qui ne sont pas parties à l'arrangement relatif à la gestion peuvent pêcher de façon non autorisée.

109. La surveillance et le contrôle des navires de pêche hauturiers doivent incomber principalement à l'Etat de pavillon. L'article 117 de la Convention de 1982 confie sans ambiguïté cette mission à chaque Etat : chacun d'eux doit faire appliquer par ses ressortissants les mesures qui ont été décidées en coopération. Que ce soit l'Etat de pavillon qui soit chargé de faire respecter les arrangements est conforme aussi au principe de juridiction de l'Etat de pavillon sur les navires en haute mer. Donc on peut partir du principe que l'Etat dont les ressortissants pêchent en haute mer doit prendre les mesures nécessaires, dans le cadre de sa législation, pour s'assurer que ses ressortissants qui ne se conforment pas aux normes, règles ou règlements applicables, en vertu des arrangements, à la pêche hauturière peuvent être sanctionnés.

110. Les organisations sous-régionales ou régionales peuvent aussi jouer un rôle par l'intermédiaire de mécanismes comportant, notamment, la présence d'observateurs internationaux à bord des navires ou des mécanismes communs d'inspection autorisant tout Etat à inspecter les navires des autres Etats membres et prévoyant que les Etats coopèrent pour surveiller les navires de tous les Etats qui exploitent la pêche. C'est généralement l'Etat de pavillon qui poursuivra les auteurs d'infraction, mais il faut examiner de façon beaucoup plus approfondie, au niveau des organisations régionales et sous-régionales, les questions relatives à l'arraisonnement, aux poursuites et aux peines, y compris la possibilité d'instaurer des systèmes de coopération pour poursuivre les navires des autres Etats. Il peut être nécessaire d'envisager l'instauration de mécanismes garantissant le respect des arrangements et accords bilatéraux, régionaux et sous-régionaux eux-mêmes.

#### 5. Changements de pavillon

111. On s'est inquiété des changements de pavillon opérés par certains navires pêchant aux filets dérivants exploités par des intérêts privés qui essaient de passer outre aux limitations de pêche imposées par les accords et les règlements nationaux applicables à la pêche aux filets dérivants. La pratique du changement de pavillon risque d'affaiblir sérieusement les mesures de conservation adoptées dans le cadre d'arrangements multilatéraux concernant les pêcheries hauturières, par exemple dans le cadre de l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord. Des problèmes comparables ont été signalés au sujet de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest. A cet égard, il convient d'accorder une attention particulière à l'obligation,

faite aux Etats par l'article 117 de la Convention, de prendre à l'égard de leurs ressortissants des mesures de conservation des ressources biologiques de la haute mer.

## 6. Règlement des différends

112. Le règlement des différends a toujours posé un problème ardu car les Etats répugnent à soumettre leurs différends à des tiers dont les décisions s'imposeraient à eux. Le droit international n'oblige pas de façon générale les Etats à régler leurs différends en les soumettant à des tiers, bien que les Etats aient toujours la possibilité de le faire volontairement. On ne peut donc pas considérer que les dispositions de la Convention de 1982 relatives au règlement obligatoire des différends relèvent de la coutume du droit international. Ces dispositions ne sont applicables qu'à l'entrée en vigueur de la Convention. En l'absence d'une obligation de régler les différends en les soumettant à un mécanisme qui implique des tiers et dont le résultat s'imposerait aux parties, il existe d'autres moyens de solution des différends, entre autres, la négociation, la consultation et la médiation. Ces méthodes ne peuvent cependant pas garantir que le différend sera résolu et certains risquent donc de se perpétuer<sup>59</sup>.

113. Les principaux éléments d'une bonne gestion des pêcheries hauturières – l'instauration de régimes de gestion par la coopération et la détermination, dans le cadre de ces régimes, du volume admissible des captures, et des autres mesures de conservation et de gestion – dépendent en dernière analyse de moyens viables de règlement des différends.

114. On peut se demander si les Etats ont suffisamment considéré les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer la prise admissible des stocks hauturiers, si les Etats coopèrent comme il convient avec les autres à l'élaboration d'un régime de gestion, si les Etats reçoivent chacun une part appropriée de la prise admissible compte tenu de leur situation particulière et si les prétentions des Etats côtiers à la gestion des stocks communs de poissons sont justifiées. La gestion des grands migrateurs peut inspirer en partie des considérations analogues. Il ne sera possible de répondre à ces questions qu'avec la participation de tiers à la lumière de la pratique des Etats intéressés et compte tenu de la pratique générale des Etats qui pêchent en haute mer. A cet égard, il convient de signaler que l'article 300 de la Convention impose aux Etats de remplir les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la Convention et d'exercer les droits, les compétences et les libertés reconnus dans la Convention d'une manière qui ne constitue pas un abus de droit.

115. Le mécanisme du règlement, par soumission à des tiers, des différends relatifs aux pêcheries hauturières, prévu par la Convention de 1982, semble bien convenir sur le plan de la procédure. Malheureusement, ces modalités n'étant pas encore entrées en vigueur, on ne dispose pas de données d'expérience permettant de les évaluer. Jusqu'à ce que ces dispositions entrent en vigueur, il faudrait que les organisations sous-régionales et régionales envisagent de se doter de leurs propres mécanismes de règlement de différends sur le modèle des dispositions de la Convention; ces mécanismes feraient appel soit à la Cour internationale de Justice, soit à des tribunaux spéciaux d'arbitrage.

116. Il reste un point à préciser au sujet du règlement des différends : celui du droit d'invoquer des procédures de règlement des différends. Un Etat quelconque peut-il s'opposer aux activités d'un autre Etat en haute mer au motif que celles-ci ne sont pas conformes aux règles applicables en matière de conservation? Ce droit à s'opposer aux activités d'un autre Etat doit-il être limité aux membres des organisations régionales ou internationales appropriées ou faut-il que tout Etat puisse s'opposer à une mauvaise gestion des biens communs? Cette question, qui peut elle aussi soulever la question de l'abus de droit dont il a été question plus haut, mérite une analyse approfondie.

#### 7. Incidences institutionnelles

117. Pour pouvoir être appliquées correctement, les dispositions de la Convention de 1982 relatives à la pêche en haute mer nécessitent que les Etats coopèrent à l'exploitation de toutes les ressources vivantes de la haute mer. Comme on l'a déjà dit dans la présente étude, il faut pour cela évaluer régulièrement les stocks, définir le volume admissible des captures et prendre d'autres mesures pour conserver et gérer les ressources biologiques, notamment limiter les campagnes de pêche. Cette coopération peut s'effectuer à l'occasion de consultations régulières entre les Etats intéressés – ce qu'il faut encourager – et très souvent ceux-ci auront besoin pour cela d'une base institutionnelle permanente. La tendance à la création d'organisations et à la conclusion d'arrangements sous-régionaux et régionaux prévus dans la Convention de 1982 est donc justifiée et doit être encouragée par l'intermédiaire du Comité des pêches et d'autres organes internationaux.

118. Les structures et les pouvoirs précis dont il convient de doter ces organisations ne relèvent pas de la présente étude. Il est probable que chacun de ces organes aura ses caractéristiques propres correspondant aux besoins des pêcheries concernées; tous doivent présenter certaines caractéristiques communes. Ils ont besoin de renseignements scientifiques, ils doivent pouvoir évaluer l'information et déterminer l'état des stocks dont ils s'occupent, ils doivent disposer de modalités permettant de déterminer les mesures appropriées de conservation et de gestion des stocks, y compris le volume admissible des captures, et ils doivent disposer aussi d'un mécanisme permettant de déterminer les limites des activités de pêche et d'attribuer des parts aux Etats qui exploitent les stocks; enfin, ils doivent se doter de mécanismes d'application et de répression permettant de vérifier que leurs règles sont respectées et de résoudre les différends.

119. Dans de nombreux cas, les organisations chargées de coordonner les méthodes appliquées par chacun des Etats membres à l'intérieur de la zone économique exclusive peuvent aussi accomplir les fonctions d'une organisation sous-régionale ou régionale gérant les pêcheries hauturières adjacentes. Il faut cependant veiller à ce que tous les Etats intéressés par l'exploitation d'un stock hauturier puissent participer à la gestion en coopération de ce stock. Les organisations qui s'occupent de coordonner les politiques à l'intérieur des zones économiques exclusives n'auront comme membres que les pays de la région. Les organisations qui veulent s'occuper de stocks au-delà de la zone des 200 milles marins doivent avoir une participation plus large.

## VI. CONCLUSIONS

120. La Convention de 1982 sur le droit de la mer prévoit l'exploitation des ressources biologiques de la haute mer dans un cadre qui garantit la conservation et la gestion effectives de ces ressources. Pour que ses dispositions puissent être correctement appliquées, il faut bien définir les droits et les obligations des Etats qui veulent exercer le droit de pêche en haute mer. Pour commencer, il faut admettre que le droit de pêcher en haute mer est subordonné aux obligations prévues par la Convention en ce qui concerne la conservation et la gestion des ressources considérées et, dans le cas des stocks de poissons se trouvant à la fois dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone et des grands migrateurs en ce qui concerne les droits, les obligations et les intérêts des Etats côtiers dont relève la zone économique exclusive dans laquelle on trouve ces stocks, conformément aux dispositions de la Convention.

121. Ce principe primordial sur lequel reposent les dispositions de la section 2 de la partie VII de la Convention de 1982 est essentiel pour résoudre les problèmes posés par l'application du régime des pêcheries hauturières. Dans les cas où la volonté d'exploitation va à l'encontre des obligations en matière de conservation et de gestion, ce sont ces dernières que la Convention privilégie. Ceci vaut aussi bien pour la haute mer que pour la zone économique exclusive.

122. C'est la reconnaissance des droits, devoirs et intérêts respectifs des Etats intéressés, en vertu de la Convention de 1982, qui permet de résoudre les problèmes des stocks communs de poissons et des stocks constitués d'espèces hautement migratoires. Le droit de pêche hauturière est subordonné aux droits, obligations et intérêts des Etats côtiers intéressés, conformément aux dispositions de l'article 63, paragraphe 2, ainsi qu'à celles des articles 64 à 67 de la Convention. Donc, l'exercice du droit de pêche hauturière suppose que les droits, devoirs et intérêts des Etats côtiers soient dûment reconnus. La Convention a réglé en faveur des Etats côtiers la question de la juridiction des Etats côtiers sur les grands migrateurs qui se trouvent dans leur zone économique exclusive. Les dispositions de la Convention ont été confirmées par la pratique des Etats.

123. Les Etats doivent accorder une attention accrue à l'étude des aspects juridiques, institutionnels et politiques de la conservation et de la gestion des ressources hauturières. Il faut pour cela qu'ils consacrent davantage d'activités à ces questions dans le cadre d'organisations universelles comme la FAO et l'Organisation des Nations Unies (Division des affaires maritimes et du droit de la mer du Bureau des affaires juridiques). Il est nécessaire de poursuivre l'élaboration de normes recommandées pour la gestion de la pêche en haute mer et de consacrer des activités accrues, dans le cadre des organisations et commissions sous-régionales et régionales de pêche, à l'adoption de régimes de gestion spécialement adaptés. Les régimes de gestion doivent reposer sur une évaluation scientifique des stocks, le cas échéant, sous les auspices conjoints des Etats intéressés, la fixation du volume admissible des captures et l'attribution des parts ainsi que les autres mesures de gestion que peuvent nécessiter les circonstances et l'instauration de mécanismes internationaux et nationaux de surveillance et de répression. Les Etats doivent veiller à recueillir et échanger les renseignements scientifiques et les statistiques sur les captures afin de disposer des informations nécessaires à l'évaluation des stocks et aux mesures de gestion.

Notes

<sup>1</sup> D'autres dispositions de la Convention doivent être prises en compte dans un examen de la pêche en haute mer. Il s'agit des dispositions concernant le règlement des différends (Partie XV) de l'article 300 intitulé "Bonne foi et abus de droit" et des articles relatifs aux droits des Etats côtiers, comme par exemple les articles 56 (Droits, juridiction et obligations de l'Etat côtier dans la zone économique exclusive) et 61 (Conservation des ressources biologiques).

<sup>2</sup> Documents officiels de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 75.V.10), document A/CONF.62/WP.8, Partie II.

<sup>3</sup> Ibid., art. 75.

<sup>4</sup> Ibid., art. 103.

<sup>5</sup> Ibid., art. 104.

<sup>6</sup> Ibid., art. 105 à 107.

<sup>7</sup> Ibid., art. 52, par. 2.

<sup>8</sup> Ibid., art. 53.

<sup>9</sup> Ibid., art. 54 et 55.

<sup>10</sup> J. E. Carroz, "Institutional Aspects of Fishery Management Under the New Regime of the Oceans", San Diego Law Review, vol. 21, p. 513 à 540 (1984); voir les pages 516 et 517.

<sup>11</sup> Art. 87, par. 2.

<sup>12</sup> Si la Convention de 1982 a précisé davantage la question, la relation existant entre les restrictions au droit de pêche en haute mer et les obligations de coopération et de conservation ne constitue pas un changement important par rapport aux obligations conventionnelles préexistantes et au droit international coutumier.

<sup>13</sup> William T. Burke, "Highly Migratory Species in the New Law of the Sea", Ocean Development and International Law, vol. 14, p. 273 à 314 (1984); Gordon R. Munro, "Extended Jurisdiction and the Management of Highly Migratory Species", *ibid.*, vol. 21, p. 289 à 308 (1990); William T. Burke et Francis T. Christy, Jr., "Options for the management of tuna fisheries in the Indian Ocean", FAO Fisheries Technical Paper 315 (Rome, FAO, 1990).

<sup>14</sup> Aux termes de l'article 287, il peut s'agir du Tribunal international du droit de la mer constitué conformément à l'annexe VI de la Convention, de la Cour internationale de Justice, d'un tribunal arbitral constitué conformément à l'annexe VII de la Convention ou d'un tribunal arbitral spécial, constitué conformément à l'annexe VIII de la Convention.

<sup>15</sup> Art. 297, par. 3 a).

<sup>16</sup> Art. 118 et 119.

<sup>17</sup> L'article 63, par. 2, relatif aux stocks de poissons se trouvant dans plusieurs zones contiguës et l'article 64 relatif aux grands migrateurs prévoient que les Etats coopèrent soit directement soit par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées.

<sup>18</sup> Carroz, op. cit., supra, note 10, voir p. 516. Voir aussi Albert W. Koers, International Regulation of Marine Fisheries: A study of Regional Fisheries Organizations (West Byfleet, England, Fishing News Books, 1973).

<sup>19</sup> Ainsi, la Commission internationale des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (CIPAN) a été remplacée par l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (NAFO), bien que la nouvelle organisation ne regroupe pas tous les membres originels de la CIPAN. Voir Carroz, op. cit., supra, note 10, p. 519 et 520.

<sup>20</sup> Comme c'est le cas pour la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est, ibid. p. 521.

<sup>21</sup> Ibid., p. 523 à 525.

<sup>22</sup> Ainsi, l'Agence des pêcheries du Forum du Pacifique Sud a été créée par les Etats du Pacifique Sud en conséquence de l'extension de leur juridiction en matière de pêcheries.

<sup>23</sup> Par exemple, le Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est, créé en 1967, et la Commission des pêches pour l'océan Indien, créée également en 1967.

<sup>24</sup> Résolution 44/225 de l'Assemblée générale, deuxième alinéa du préambule.

<sup>25</sup> Ibid., par. 3.

<sup>26</sup> Document de l'Assemblée générale A/44/463, annexe, par. 34; voir Bulletin du droit de la mer, No 14, décembre 1989, p. 29.

<sup>27</sup> International Legal Materials, vol. 29, p. 1449 (1990).

<sup>28</sup> Rapports du Secrétaire général sur la pêche au grand filet pélagique dérivant et ses conséquences sur les ressources biologiques des mers et des océans : A/45/663, A/46/615 et A/47/487.

<sup>29</sup> Résolution 45/197, par. 2.

<sup>30</sup> Résolution 46/215, par. 3.

<sup>31</sup> Ellen Hey, William T. Burke, Doris Ponzoni et Kazuo Sumi, "The regulation of driftnet fishing on the high seas: legal issues", FAO, Etude juridique No 47 (Rome, FAO, 1991).

<sup>32</sup> William T. Burke, "Highly Migratory Species..." op. cit., supra, note 13.

<sup>33</sup> Ibid., p. 304 à 306.

<sup>34</sup> Etats-Unis d'Amérique, Aide-mémoire du 22 mai 1991 au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies; Bulletin du droit de la mer, No 19, octobre 1991, p. 21.

<sup>35</sup> Cet accord tend à reconnaître des droits importants aux Etats pratiquant la pêche lointaine; voir Munro, op. cit., supra, note 13, p. 295.

<sup>36</sup> Les signataires sont l'Equateur, El Salvador, le Mexique, le Nicaragua et le Pérou.

<sup>37</sup> Edward L. Miles et William T. Burke, "Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising from New Fisheries Conflicts : The Problem of Straddling Stocks", Ocean Development and International Law, vol. 20, No 4, p. 343 à 357 (1989), p. 346 et 347. Voir aussi les documents présentés à la Consultation technique sur la pêche en haute mer, FIPL/R484 (Suppl.) p. 2 à 7 (ces documents figurent également dans le document A/CONF.164/INF/2, p. 28 à 33).

<sup>38</sup> Miles et Burke, op. cit., supra, note 37 aux pages 344 et 345 (1989). Voir aussi B. Applebaum, "The Straddling Stock Problem: The Northwest Atlantic Situation, International Law, and Options for Coastal State Action", rapport présenté à la vingt-troisième Conférence annuelle de l'Institut du droit de la mer, Noordwijk aan zee, Pays-Bas, 12-15 juin 1989. L'article XII de la Convention de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest prévoit que les Etats qui ont formulé des objections à des "propositions" de dispositions ne sont pas liés par celles-ci une fois qu'elles s'imposent aux autres Etats membres et que ces derniers peuvent les dénoncer avec un préavis d'un an.

<sup>39</sup> S. K. B. Mfodwo, B. M. Tsamenyi et S. K. N. Blay, "The Exclusive Economic Zone: State Practice in the African Atlantic Region", Ocean Development and International Law, vol. 20, p. 445 à 499 (1989), p. 461 à 464.

<sup>40</sup> José Luis Meseguer, "Le régime juridique de l'exploitation de stocks communs de poissons au-delà des 200 milles", Annuaire français de droit international, 1982, p. 28.

<sup>41</sup> William T. Burke, "Fishing in the Bering Sea Donut : Straddling Stocks and the New International Law of Fisheries", Ecology Law Quarterly, vol. 16, p. 285 à 310 (1989), p. 300 à 302.

<sup>42</sup> Australie, Canada, Cap-Vert, Islande, Philippines, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal et Sierra Leone : modification du paragraphe 2 de l'article 63 :

"2. Lorsqu'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées se trouvent à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à la zone, l'Etat côtier et les Etats qui exploitent ces stocks dans le secteur adjacent adoptent, par accord mutuel conclu directement ou par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales appropriées, les mesures éventuellement nécessaires à la conservation de ces stocks dans le secteur adjacent. Si l'accord ne peut se faire sur ces mesures dans un délai raisonnable et qu'une procédure est engagée devant le Tribunal compétent conformément à l'article 286, ledit tribunal détermine les mesures à appliquer dans le secteur adjacent pour la conservation de ces stocks. Si des mesures définitives ne peuvent être arrêtées dans un délai raisonnable, le tribunal, à la demande de l'un

quelconque de l'un des Etats intéressés, prescrit pour ledit secteur des mesures conservatoires. En instituant des mesures définitives ou des mesures conservatoires, le tribunal prend en considération les mesures que l'Etat côtier applique aux mêmes stocks de poissons dans sa zone économique exclusive et les intérêts des autres Etats qui exploitent ces stocks." Documents officiels de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. XVI (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.84.V.2), document A/CONF.62/L.114.

<sup>43</sup> Voir les projets d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément No 10 (A/46/10), chap. III.D.1, art. 10 et 11; voir aussi C. B. Bourne, "Procedure in the Development of International Drainage Basins : The Duty to Consult and to Negotiate", Annuaire canadien de droit international, vol. 10, p. 212 à 234 (1972); et P. Reuter, "De l'obligation de négocier", Studi in onore di Gaetano Morelli, Comunicazioni e studi, vol. XIV (Milan, Giuffrè, 1975), p. 711 à 733. Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland) Merits Judgement, Recueils de la CIJ 1974, p. 32.

<sup>44</sup> Recueils de la CIJ 1969, p. 3.

<sup>45</sup> Ibid., p. 47.

<sup>46</sup> Voir Bourne, op. cit., supra, note 43, p. 223 à 233.

<sup>47</sup> Les questions de répression et de règlement des différends seront traitées dans la suite de la présente analyse.

<sup>48</sup> Art. 116.

<sup>49</sup> C'est l'une des conclusions de la Conférence internationale sur la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer, qui s'est tenue à Saint-Jean de Terre-Neuve, du 5 au 7 septembre 1990. Le rapport de cette conférence précise que la plupart des participants ont approuvé cette conclusion qui porte le numéro 14.

<sup>50</sup> Art. XI.

<sup>51</sup> Voir en général Philip A. Neher, Ragnar Arnason et Nina Mollett, eds., Rights-based Fishing (Dordrecht (Pays-Bas) : Kluwer Academic Publishers, 1989), qui traite de l'expérience de l'Australie, du Canada, de l'Islande, de la Nouvelle-Zélande et des Etats-Unis d'Amérique. Voir aussi A. D. Scott, "Property rights of fishermen" (non publié).

<sup>52</sup> Scott, op. cit., p. 26 et 27.

<sup>53</sup> S. M. Garcia et J. Majkowski, "State of High Seas Resources", The Law of the Sea in the 1990s: A Framework for further international cooperation, Kuribayashi and Miles, eds., p. 175 à 227 et p. 221.

<sup>54</sup> Voir en général J. A. Gulland, "Some Problems of the Management of Shared Stocks", FAO, Rapport technique No 206 (1980), p. 8 à 12.

<sup>55</sup> Applebaum, op. cit., supra, note 38, p. 3 et 15.

<sup>56</sup> Ibid. Voir aussi Gulland, op. cit., supra, note 54, p. 14.

<sup>57</sup> Le Traité ne s'applique pas aux pêcheries hauturières car le saumon n'est pêché qu'en deçà de 200 milles des côtes du Canada et des Etats-Unis d'Amérique.

<sup>58</sup> A ce sujet, la possibilité de transférer les parts permettrait aux Etats d'en échanger et de rendre leurs flottes rentables. Cependant, elle risquerait de poser un certain nombre de problèmes. En particulier, il faut éviter que des Etats ne prétendent à des parts théoriques qu'ils revendraient ensuite à d'autres. Les Etats devraient, semble-t-il, remplir certaines conditions garantissant qu'ils ont les moyens de pêcher avant de réclamer une part d'une pêcherie particulière.

<sup>59</sup> Depuis la signature de la Convention de 1982, il n'y a eu qu'un arbitrage dans un différend sur des pêcheries; il a eu lieu dans un différend opposant le Canada et la France et concernant l'Accord relatif à la pêche dans le golfe du Saint-Laurent, conclu entre les deux pays en 1972. L'arbitrage a été conforme aux modalités définies dans l'Accord mais les deux parties convinrent d'omettre la première étape de la procédure de médiation prévue à l'article 10 de l'Accord et de soumettre directement leur différend à un tribunal d'arbitrage. Voir William T. Burke, "Coastal State Fishery Regulation Under International Law: A Comment on the La Bretagne Award of July, 1986", San Diego Law Review, vol. 25, p. 495 à 533 (1988); Gilbert Apollis, "La sentence arbitrale du 17 juillet 1986 dans le différend franco-canadien relatif au filetage dans le golfe du Saint-Laurent", Espaces et Ressources Maritimes, No 2, 1987, p. 187 à 211; J. M. Arbour, "L'affaire du chalutier-usine 'La Bretagne' ou les droits de l'Etat côtier dans sa zone économique exclusive", Annuaire canadien de droit international, 1986, p. 61 à 90; C. A. Colliard, "Le différend franco-canadien sur le 'filetage' dans le golfe du Saint-Laurent", Revue générale de droit international public, 1988, p. 273 à 304; Haritini Dipla, "L'affaire concernant le filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent entre le Canada et la France (sentence du 17 juillet 1986)", Annuaire français de droit international, 1986, p. 239 à 258; Ted L. McDorman, "French Fishing Rights in Canadian Waters: The 1986 'La Bretagne' Arbitration". International Journal of Estuarine and Coastal Law, vol. 4, No 1, p. 52 à 64 (1989). A une date plus récente, le Canada et la France ont eu recours à un mode de médiation facultatif visant à faciliter l'établissement des parts revenant à la France dans la zone de pêche canadienne de 200 milles.

-----