

La réglementation de la pêche au filet maillant dérivant en haute mer: questions juridiques

FAO
ÉTUDE
LÉGISLATIVE

47



ORGANISATION
DES
NATIONS UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE

La réglementation de la pêche au filet maillant dérivant en haute mer: questions juridiques

par

Ellen Hey
William T. Burke
Doris Ponzoni
Kazuo Sumi

FAO
ÉTUDE
LÉGISLATIVE

47



ORGANISATION
DES
NATIONS UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE
Rome, 1992

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

M-40

ISBN 92-5-203009-3

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche bibliographique ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit: électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable. Adresser une demande motivée au Directeur de la Division des publications, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie, en indiquant les passages ou illustrations en cause.

© **FAO 1992**

Avant-propos

La pêche au filet maillant dérivant fait l'objet, depuis quelques années, d'une attention considérable. A la suite de diverses publications émanant d'organisations non gouvernementales (ONG) concernées et pour tenir compte des préoccupations exprimées par plusieurs Etats côtiers, des mesures ont été prises aux niveaux régional, national et international pour réglementer, et dans certains cas, interdire cette méthode de pêche. La question a été jugée suffisamment importante pour mériter l'examen de l'Assemblée générale des Nations Unies qui, en décembre 1989, a adopté la résolution 44/225 appelant un moratoire sur l'utilisation du filet maillant dérivant si certaines conditions ne sont pas satisfaites avant le 30 juin 1992. Par cette résolution, l'Assemblée générale priait aussi «les institutions spécialisées, en particulier l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et les autres organes, organismes et programmes compétents des Nations Unies, ainsi que les diverses organisations régionales et sous-régionales de pêche, d'étudier d'urgence la pêche aux grands filets pélagiques dérivants et ses effets sur les ressources biologiques de la mer, et de communiquer leurs vues au Secrétaire général».

Donnant suite à la résolution 44/225, la FAO a organisé une consultation d'experts, qui a examiné un certain nombre de questions de caractère scientifique, technique et économique posées par la pêche au filet maillant dérivant et a souligné qu'il était nécessaire d'approfondir les aspects juridiques pertinents. Ainsi, la consultation a recommandé que davantage d'attention soit accordée aux règlements et principes juridiques applicables à la pêche au filet maillant dérivant en haute mer. Elle a aussi recommandé que la FAO entreprenne une étude plus approfondie du régime juridique de la pêche en haute mer, si possible en collaboration avec d'autres organisations du système des Nations Unies, notamment le Bureau des affaires maritimes et du droit de la mer. En fait, si l'impact réel de la pêche au filet maillant dérivant reste encore à établir, il ne fait aucun doute que les questions juridiques que pose la réglementation en la matière sont de la plus haute importance.

La résolution 44/225 indique expressément qu'elle ne porte pas sur les petits filets maillants dérivants de pêche côtière. Les pêcheries concernées tombent en effet sous la juridiction des Etats côtiers, au même titre que les activités menées dans les eaux soumises aux juridictions nationales. En revanche, cette même résolution et la controverse de ces dernières années portent sur la pratique de la pêche aux grands filets pélagiques dérivants en haute mer. C'est pourquoi les questions véritables sont les suivantes: Est-il possible de réglementer une activité de pêche en haute mer en conformité avec le droit international positif moderne? Dans l'affirmative, par qui et dans quelles conditions cette activité peut-elle être réglementée?

Non seulement la réglementation de la pêche au filet maillant dérivant pose la question de sa compatibilité avec le principe de la liberté de la haute mer tel qu'il résulte du droit coutumier et du droit des traités, mais elle soulève des questions plus générales de droit public international, comme le caractère obligatoire des résolutions des Nations Unies, les effets d'un traité sur les tiers, la validité et l'opposabilité de la législation nationale en droit international. En fin de compte, la question de la pêche au filet maillant dérivant pourrait aussi être emblématique de la construction du droit international à partir d'une série d'actions et de réactions s'opérant aux niveaux national et international et résultant en l'établissement de nouvelles règles. Par le biais de la question du filet maillant dérivant, les Etats ont en fait abordé toute la question

du régime juridique applicable à la pêche en haute mer. Le concept nouveau de la gestion globale des ressources naturelles de la planète est défendu devant plusieurs instances, et il est désormais pris en compte par le droit international (dans les domaines de la foresterie et du changement du climat); on ne voit pas pourquoi la pêche y échapperait.

La présente étude législative ne prétend pas apporter une réponse à toutes les questions que pose la réglementation de la pêche au filet maillant dérivant, mais elle en illustre un certain nombre. Elle se compose de quatre communications. La première, proposée par Mme E. Hey, conférencière en droit international à l'Université Erasmus, à Rotterdam, constitue une introduction générale aux problèmes rencontrés dans la gestion des pêcheries de ressources biologiques marines en haute mer. La deuxième, de M. Burke, professeur de droit à l'Université de Washington, à Seattle, examine les possibilités offertes par le droit international aux Etats côtiers pour régler la pêche en haute mer. La troisième, préparée par Mme D. Ponzoni, de l'Université de Bretagne, à Brest, est axée sur la pêche au filet maillant dérivant en tant que point de droit international de l'environnement. Enfin, M. Sumi, professeur de droit international à l'Université de Yokohama, souligne l'opportunité d'une saine gestion des ressources de la part des pays qui pratiquent la pêche lointaine.

Ces essais, rédigés en 1990, ne tiennent pas compte des faits survenus tout dernièrement. Le Secrétaire général des Nations Unies a présenté à l'Assemblée générale, à sa 45^e session (1990), un rapport (publié sous la cote A/45/663) qui résume les connaissances actuelles et récapitule les actions déjà engagées. Quiconque souhaite approfondir la question de l'emploi du filet maillant dérivant devrait s'y référer.

L'étude législative est complétée par deux annexes. L'annexe 1 est un récapitulatif des instruments législatifs nationaux et internationaux déjà adoptés en ce qui concerne la pêche au filet maillant dérivant. L'annexe 2 reproduit le texte de la résolution 44/225 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies.

La présente étude ne saurait en aucun cas s'interpréter comme l'expression de la position officielle du Bureau juridique de la FAO, ou de l'Organisation. Son ambition est simplement de donner des informations de référence sur les questions juridiques que pose la réglementation de la pêche au filet maillant dérivant en haute mer.

L.C. Christy

Chef du Service droit et développement

Bureau juridique

Table des matières

| | |
|--|----|
| Chapitre 1 | |
| LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER EN MATIÈRE DE RESSOURCES HALIEUTIQUES ET LES BESOINS ACTUELS DE GESTION INTERNATIONALE DES PÊCHERIES | |
| Ellen Hey | 1 |
| La structure des dispositions en matière de pêche | 2 |
| Souveraineté des Etats côtiers | 2 |
| Droits souverains des Etats côtiers | 3 |
| La zone économique exclusive | 3 |
| Le plateau continental | 3 |
| Juridiction de l'Etat du pavillon | 4 |
| Régimes applicables aux ressources halieutiques marines transfrontières | 5 |
| Stocks se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers | 5 |
| Stocks se trouvant à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à cette zone | 6 |
| Grands migrateurs | 6 |
| Mammifères marins | 7 |
| Stocks anadromes | 8 |
| Espèces catadromes | 9 |
| Les effets des dispositions applicables aux ressources halieutiques marines transfrontières | 9 |
| Pertinence des dispositions relatives à la protection et à la préservation du milieu marin | 10 |
| Conclusion | 10 |
| Chapitre 2 | 13 |
| LE DROIT DE LA MER CONCERNANT L'AUTORITÉ DES ÉTATS CÔTIERS SUR LES FILETS MAILLANTS DÉRIVANTS EN HAUTE MER | |
| WilliamT. Burke | |
| Les droits des Etats qui pêchent en haute mer | 16 |
| Liberté de la pêche en haute mer | 16 |
| Les obligations des Etats qui pêchent en haute mer vis-à-vis de la communauté générale des Etats | 16 |
| Obligation de conserver les ressources biologiques de la haute mer | 16 |
| La référence à la «conservation» dans l'obligation de conserver les ressources biologiques de la haute mer | 19 |

| | |
|--|----|
| Obligation de coopérer avec d'autres Etats en ce qui concerne les mesures de conservation | 20 |
| Obligation de négocier des mesures de conservation | 21 |
| Obligation d'élaborer et de communiquer des informations scientifiques sur les stocks exploités en haute mer | 22 |
| Base scientifique des mesures de conservation en haute mer | 24 |
| Les obligations des Etats qui pêchent en haute mer vis-à-vis des Etats côtiers | 26 |
| Article 63(2): Stocks «à cheval» | 27 |
| Article 64: Grands migrateurs | 28 |
| Article 65: Mammifères marins | 29 |
| Article 66: Espèces anadromes | 29 |
| Autres questions possibles | 31 |
| Abus de droit | 31 |
| Incidences de la réglementation de la pêche au filet maillant dérivant sur la liberté de la navigation | 32 |
| Réglementation en matière de perte ou d'abandon de filets maillants dérivants | 33 |
| Chapitre 3 | 35 |
| LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL DE LA CONSERVATION ET DE LA GESTION DES RESSOURCES BIOLOGIQUES MARINES | |
| Doris Ponzoni | |
| Les restrictions à la liberté de la pêche en haute mer | 35 |
| Les obligations de conservation et de coopération | 35 |
| La nature coutumière des obligations conventionnelles | 36 |
| Les limites à la souveraineté nationale de l'Etat côtier | 37 |
| Gestion des stocks communs | 37 |
| Pêche des grands migrateurs | 38 |
| Conservation des mammifères marins | 39 |
| Exploitation des espèces anadromes | 39 |
| La protection d'espèces animales marines | 40 |
| Les conventions qui envisagent des méthodes de protection particulières | 40 |
| La Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage | 40 |
| La Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction | 40 |
| Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales | 41 |
| Les espèces protégées | 42 |
| Les cétacés | 42 |
| Les phoques | 43 |
| Les oiseaux | 43 |

| | |
|---|----|
| Les mesures concernant la pêche au filet maillant dérivant | 43 |
| Les mesures internationales et régionales | 43 |
| Dans le Pacifique Sud | 43 |
| La résolution 44/225 des Nations Unies | 44 |
| Les accords bilatéraux | 45 |
| Le rôle des organisations régionales de pêche | 45 |
| Commission internationale des pêches du Pacifique Nord | 45 |
| Commission interaméricaine du thon tropical | 45 |
| Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique | 46 |
| Conclusion | 46 |
| Chapitre 4 | 47 |
| LES QUESTIONS DE DROIT INTERNATIONAL QUE POSE L'UTILISATION DE FILETS MAILLANTS DÉRIVANTS: PRATIQUES ET SOLUTIONS JAPONAISES | |
| Kazuo Sumi | |
| La résolution 44/225 des Nations Unies | 48 |
| Pêche en haute mer et droit de la mer | 50 |
| Liberté de la pêche en haute mer | 50 |
| Obligation de conserver les ressources biologiques de la haute mer | 50 |
| Obligation de coopérer | 51 |
| Mesures de conservation | 51 |
| Des mesures unilatérales sont-elles justifiables? | 52 |
| Applicabilité du concept de «régime objectif» | 53 |
| Historique de la question de la pêche au filet dérivant | 54 |
| Pêche au filet dérivant à grandes mailles | 54 |
| Pêche au filet dérivant à grandes mailles dans le Pacifique Sud | 55 |
| Pêche au saumon en haute mer | 57 |
| Pêche à l'encornet au filet dérivant dans le Pacifique Nord | 58 |
| Quels sont les problèmes réels? | 60 |
| Pêcheries hauturières et côtières au filet dérivant | 60 |
| La pêche au filet dérivant et les autres méthodes | 61 |
| La question des captures accessoires | 62 |
| Captures accessoires de la pêche au saumon | 63 |
| Le problème de l'interception du saumon en haute mer | 63 |
| Le problème du «piratage du saumon» | 64 |
| Légalité des mesures unilatérales | 66 |
| Les captures accessoires de la pêche à l'encornet | 68 |
| L'approche «écologique» | 69 |
| La question de la pêche fantôme | 70 |
| Vers une solution au problème | 71 |
| Besoin de recherche scientifique | 71 |

| | |
|---|----|
| Evaluation des effets sur l'environnement | 73 |
| Mécanisme de gestion des ressources | 74 |
| Conclusion | 76 |
| Annexe 1 | 79 |
| LA RÉGLEMENTATION DE LA PÊCHE AU FILET MAILLANT DÉRIVANT | |
| Pacifique Nord | 79 |
| Dans les zones sous juridiction nationale | 79 |
| Etats-Unis d'Amérique | 79 |
| Canada | 80 |
| Japon | 80 |
| Taiwan (province de Chine) | 80 |
| URSS | 80 |
| En haute mer | |
| Pacifique Sud | 80 |
| Dans les zones sous juridiction nationale | 80 |
| Etats-Unis d'Amérique | 80 |
| Australie | 80 |
| Nouvelle-Zélande | 81 |
| Autres Etats et territoires de la région | 81 |
| En haute mer | 81 |
| Océan Indien | 81 |
| Dans les zones sous juridiction nationale | 81 |
| Australie | 81 |
| Japon | 81 |
| Autres Etats et territoires de la région | 81 |
| En haute mer | 81 |
| Océan Atlantique | 82 |
| Dans les zones sous juridiction nationale | 82 |
| Etats-Unis d'Amérique | 82 |
| Espagne | 82 |
| Portugal | 82 |
| Communauté économique européenne | 82 |
| Norvège | 82 |
| République d'Afrique du Sud | 82 |
| Trinité-et-Tobago | 82 |
| En haute mer | 82 |
| Japon | 82 |
| Taiwan (province de Chine) | 82 |
| Autres Etats et territoires de la région | 83 |
| Mer Méditerranée | 83 |
| Dans les zones sous juridiction nationale | 83 |
| Italie | 83 |
| Espagne | 83 |

| | |
|--|----|
| En haute mer | 83 |
| Golfe arabe | 83 |
| Dans les zones sous juridiction nationale | 83 |
| Emirats arabes unis | 83 |
| Barheïn | 84 |
| Annexe 2 | |
| RÉSOLUTION 44/225 ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES: «LA PÊCHE AUX GRANDS FILETS PÉLAGIQUES DÉRIVANTS ET SES CONSÉQUENCES SUR LES RESSOURCES BIOLOGIQUES DES OCÉANS ET DES MERS» | 85 |

Les articles contenus dans cette étude législative datent de l'année 1990. Les appellations des pays sont celles qui étaient en usage pendant la préparation de cette étude.

Les dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en matière de ressources halieutiques et les besoins actuels de gestion internationale des pêcheries

Ellen Hey

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹ (CNUDM) contient des dispositions visant la gestion des ressources halieutiques marines. Ces dispositions constituent un cadre pour garantir que ces ressources soient conservées et utilisées de façon optimale, à savoir exploitées de manière équilibrée et durable. Elles s'appliquent à l'exploitation des ressources halieutiques marines tant dans les zones où les Etats côtiers exercent leur juridiction qu'en haute mer.

Les articles concernant les ressources halieutiques marines transfrontières² revêtent une importance particulière, de même que celui qui traite de la coopération aux fins de la conservation et de la gestion des ressources biologiques en haute mer³. Ces articles reconnaissent que le poisson migre au travers des frontières tracées par l'homme et qu'il ne distingue pas entre les navires battant tel ou tel pavillon, ce qui porte à la conclusion logique que, pour parvenir à une exploitation équilibrée des ressources halieutiques, une coopération entre les Etats s'impose. Les articles susmentionnés instituent les mécanismes permettant qu'une telle coopération s'instaure.

Les articles qui portent sur l'exploitation des ressources halieutiques marines identifient, dans chacun des cas, l'Etat ou les Etats habilités à exploiter les stocks et responsables de leur conservation, les zones géographiques pertinentes et le régime qui doit être appliqué.

L'auteur est conférencière en droit international à l'Université Erasmus, à Rotterdam (Pays-Bas).

¹ *International Legal Materials*, 1982, p. 1 261.

² Art. 63 à 67, CNUDM.

³ Art. 118, CNUDM

Cependant, ces articles ne prévoient pas les mesures spécifiques qui doivent être appliquées dans chacun des cas. Ces mesures doivent être élaborées par les Etats concernés, compte tenu des conditions stipulées dans les dispositions visant la pêche. En fait, les dispositions de la CNUDM en matière de pêche sont comparables, par exemple, aux dispositions de la même Convention se rapportant à la protection et à la préservation du milieu marin contre la pollution par les navires, qui elles aussi établissent un cadre où s'inscrivent les instruments à mettre en œuvre par les Etats. La CNUDM, dans ce cas également, n'énonce pas les mesures qui devront être appliquées aux navires, celles-ci étant contenues dans d'autres instruments internationaux, par exemple la Convention MARPOL.

Se pose alors la question de savoir en quoi les dispositions halieutiques de la CNUDM répondent aux besoins actuels en matière de gestion des ressources halieutiques. On est de plus en plus conscient du fait que la gestion halieutique ne peut se pratiquer isolément et qu'elle doit s'inscrire dans la politique globale de protection et de préservation du milieu marin, donc qu'une approche intégrée s'impose. Cette constatation met au défi, au premier chef, les biologistes de la pêche, avant les juristes. Le plus difficile semble être d'indiquer quelles données factuelles prendre en compte et de déterminer quels effets ces informations devraient avoir dans la réglementation de la pêche, et non pas d'élaborer les instruments requis pour mettre en œuvre les mesures voulues. En d'autres termes, le problème est plutôt de savoir ce qu'il est nécessaire de faire, que de choisir les procédures pour le faire.

Le présent essai donne une vue d'ensemble des instruments de gestion internationale des pêcheries que

prévoit la CNUDM. On y trouvera, premièrement, une analyse de la structure des dispositions de la CNUDM en matière de pêche; deuxièmement, une analyse des dispositions concernant les stocks transfrontières; troisièmement, une courte partie sur la pertinence des dispositions concernant la protection et la préservation du milieu marin; enfin, quelques observations sur les actions futures possibles.

LA STRUCTURE DES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE PÊCHE

La structure des dispositions de la CNUDM en matière de pêche se caractérise par neuf régimes. Trois régimes réglementent le droit d'exploiter, le droit d'accès et le devoir de conserver les ressources biologiques marines dans les différentes zones maritimes:

- souveraineté des Etats côtiers dans les eaux intérieures maritimes⁴, dans les eaux archipélagiques⁵ et dans la mer territoriale⁶;
- droits souverains des Etats côtiers dans les zones économiques exclusives⁷ et sur le plateau continental⁸;
- juridiction de l'Etat du pavillon en haute mer⁹.

Six régimes réglementent le droit d'exploiter, le droit d'accès et le devoir de conserver les divers stocks ou espèces transfrontières. Les stocks transfrontières mentionnés dans la CNUDM sont les suivants:

- les stocks transfrontières entre zones économiques exclusives¹⁰;
- les stocks transfrontières entre zones économiques exclusives et secteurs de haute mer adjacents¹¹;
- les grands migrateurs¹²;
- les mammifères marins¹³;
- les stocks anadromes¹⁴;
- les espèces catadromes¹⁵.

Les dispositions qui visent les ressources halieutiques marines transfrontières établissent des régimes qui cherchent à faire la part des intérêts qu'ont les différents Etats dans ces ressources. Les régimes de base établissent le fondement juridique permettant aux

revendiquer le droit de participer à l'exploitation, à la réglementation de l'accès et à la conservation des ressources halieutiques marines transfrontières.

Souveraineté des Etats côtiers

Les implications de la souveraineté des Etats côtiers telle qu'elle s'applique aux ressources halieutiques des eaux intérieures maritimes, des eaux archipélagiques et de la mer territoriale sont essentiellement les mêmes pour les trois secteurs. Dans chacun de ces secteurs, il appartient à l'Etat côtier de déterminer comment les ressources halieutiques marines contenues dans la zone doivent être exploitées. La CNUDM ne contient pas de dispositions spécifiques sur les stocks transfrontières dans ces zones; ce sont donc les règles générales du droit international pertinentes à l'exploitation des ressources transfrontières qui s'appliquent. Cela signifie que l'Etat qui exploite effectivement des ressources halieutiques marines transfrontières dans ces zones doit exercer la diligence de rigueur vis-à-vis des droits d'autres Etats sur ces ressources. Dans la plupart des cas, l'observation du devoir de diligence de rigueur impose soit de cesser l'exploitation, soit d'engager une coopération avec les Etats concernés. Dans ces cas, la souveraineté de l'Etat n'est pas absolue, assortie qu'elle est du devoir de coopérer¹⁶.

Les principales dispositions de la CNUDM visant les ressources halieutiques dans les eaux intérieures maritimes, les eaux archipélagiques et la mer territoriale sont celles qui se rapportent aux pouvoirs des Etats côtiers de mise en application des règles établies aux fins de la prévention de la pêche étrangère dans les eaux archipélagiques¹⁷ et dans la mer territoriale¹⁸. La Convention ne traite pas du régime applicable aux ressources halieutiques dans les eaux intérieures maritimes.

Ce n'est que dans le cas des eaux archipélagiques que la CNUDM fait référence à la coopération entre Etats¹⁹. Cette disposition stipule que les Etats archipels reconnaissent les traités existants conclus avec d'autres Etats et les droits de pêche traditionnels que ceux-ci détiennent, et qu'à la demande de l'un quelconque des Etats concernés des accords bilatéraux sont conclus pour réglementer cette pêche.

⁴ Art. 2, CNUDM.

⁵ Art. 2 et 49, CNUDM.

⁶ Art. 2, CNUDM.

⁷ Art. 56(1)(a), CNUDM.

⁸ Art. 77(1), CNUDM.

⁹ Art. 116 et 117, CNUDM.

¹⁰ Art. 63(1), CNUDM.

¹¹ Art. 63(2), CNUDM.

¹² Art. 64, CNUDM.

¹³ Art. 65, CNUDM.

¹⁴ Art. 66, CNUDM.

¹⁵ Art. 67, CNUDM.

¹⁶ Pour une analyse plus détaillée de la question, voir Hey, 1989, *The régime for the exploitation of transboundary marine fisheries resources*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, p. 25-41.

¹⁷ Art. 54 et 42(1)(c), CNUDM.

¹⁸ Art. 19(2)(i), 21(1)(d) et (e), et 42(1)(c), CNUDM.

¹⁹ Art. 51, CNUDM.

Droits souverains des Etats côtiers

La zone économique exclusive. Dans la zone économique exclusive, les Etats côtiers ont «des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles», y compris des ressources halieutiques «des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol»²⁰. Cette zone, au-delà de la mer territoriale, ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale²¹. La partie V de la CNUDM contient des dispositions concernant le régime applicable à l'exploitation des ressources halieutiques de la zone économique exclusive²² et la coopération entre Etats pour ce qui touche aux ressources halieutiques transfrontières²³. Les espèces sédentaires du plateau continental sont exclues du régime de la zone économique exclusive; c'est le régime du plateau continental qui leur est applicable²⁴. Cela signifie que les dispositions concernant l'exploitation des ressources halieutiques figurant dans la partie V de la CNUDM ne sont pas applicables aux espèces sédentaires.

On peut dire que le régime de la zone économique exclusive se fonde sur deux piliers. Le premier est l'intérêt des Etats côtiers, qui est basé sur le fait que lesdits Etats ont des droits souverains en matière d'exploitation des ressources halieutiques. Cet intérêt est sauvegardé par le droit des Etats côtiers de décider de l'exploitation des ressources halieutiques, de l'accès à celles-ci et de leur conservation²⁵. Le second est l'intérêt de la communauté des Etats basé sur l'exigence de conservation et d'utilisation optimale des ressources halieutiques. Cet intérêt est sauvegardé par la demande faite aux Etats côtiers d'adopter des mesures de conservation et d'accorder à d'autres Etats l'accès au reliquat²⁶.

En ce qui concerne le régime que l'Etat côtier doit appliquer dans la zone économique exclusive, la partie V de la CNUDM dispose que l'Etat côtier doit assurer la conservation²⁷ et promouvoir l'utilisation optimale²⁸ des ressources halieutiques. A cet effet, l'Etat côtier

doit adopter des mesures de conservation²⁹ et déterminer le volume admissible des captures (VAC) pour chaque stock³⁰. Ces mesures doivent être adoptées sur la base des données scientifiques les plus fiables dont il dispose et prendre notamment en compte «toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial»³¹. Une fois les VAC déterminés, l'Etat côtier doit définir sa propre capacité de capture et la soustraire des VAC³². Pour parvenir à l'utilisation optimale des ressources, les autres Etats doivent recevoir accès à tout reliquat du VAC, donc au surplus³³. La Convention contient une longue liste de dispositions établissant quels éléments l'Etat côtier doit prendre en compte pour décider à quels Etats il devrait donner accès aux ressources de sa zone économique exclusive³⁴ et les conditions sur lesquelles ce droit d'accès devrait reposer³⁵. Il est précisé que ces dispositions incluent les considérations qui ont une part dans la conclusion d'accords d'accès, mais elles ne fondent pas le droit d'Etats spécifiques de prendre part à la pêche dans une zone économique exclusive étrangère, autrement dit elles se bornent à établir le droit d'accès d'autres Etats en général. En définitive les intérêts de l'Etat côtier l'emportent en ce qui concerne la détermination des mesures de conservation, de la taille du reliquat, et des Etats auxquels l'Etat côtier souhaite donner accès audit excédent. Le pouvoir de mise en application des décisions appartient aussi à l'Etat côtier³⁶. Les dispositions en matière de règlement des différends applicables à l'exploitation des ressources halieutiques marines dans les zones économiques exclusives mettent aussi en relief la position prédominante de l'Etat côtier³⁷.

Le plateau continental. En ce qui concerne les espèces sédentaires du plateau continental, la CNUDM définit la base sur laquelle l'exploitation, l'accès et la conservation doivent être réglementés, à savoir les droits souverains des Etats côtiers³⁸. En revanche, elle ne contient aucune disposition spécifique quant au régime applicable à l'exploitation de ces espèces. Ce

²⁰ Art. 56(1)(a), CNUDM.

²¹ Art. 57, CNUDM.

²² Art. 60 et 61, CNUDM.

²³ Art. 63 à 67, CNUDM.

²⁴ Art. 68, CNUDM.

²⁵ Art. 61 et 62, CNUDM.

²⁶ Art. 61 (2) et 62(2), CNUDM.

²⁷ Art. 61, CNUDM.

²⁸ Art. 62, CNUDM.

²⁹ Art. 61(2), CNUDM.

³⁰ Art. 61(1), CNUDM.

³¹ Art. 61(2) et (3), CNUDM.

³² Art. 62(2), CNUDM.

³³ Art. 62(2), CNUDM.

³⁴ Art. 62(3), 69 et 70, CNUDM.

³⁵ Art. 62(4), CNUDM.

³⁶ Art. 73, CNUDM.

³⁷ Art. 297(3), CNUDM. Pour plus de détails, voir Hey, *op. cit.*, p. 48.

³⁸ Art. 77(1) et (4), CNUDM.

silence suggère qu'il appartient aux Etats côtiers de déterminer comment ces ressources peuvent être exploitées. La raison pour laquelle il n'existe aucune disposition visant la coopération entre Etats en ce qui concerne les espèces sédentaires transfrontières peut résider dans le fait que ces espèces, comme leur nom l'indique, sont relativement statiques géographiquement. Toutefois, comme dans le cas des eaux intérieures maritimes, des eaux archipélagiques et de la mer territoriale, les dispositions générales du droit international visant l'exploitation des ressources transfrontières s'appliquent aussi en l'occurrence³⁹.

Jurisdiction de l'Etat du pavillon

Le principe de base qui gouverne les activités de pêche en haute mer est celui de la liberté de la pêche⁴⁰. En application de ce principe, tous les Etats ont droit à ce que leurs ressortissants exercent la pêche en haute mer⁴¹. La section 2 de la partie VII de la CNUDM contient des dispositions concernant le régime qui doit être appliqué et la coopération nécessaire entre Etats pour ce qui est de l'exploitation des ressources halieutiques en haute mer.

Le régime de la haute mer, comme celui de la zone économique exclusive, repose sur deux piliers. Le premier est que l'intérêt de l'Etat ou des Etats qui pratiquent cette pêche, sur la base de la liberté de la pêche, est sauvegardé par le droit de chaque Etat de réglementer les activités de pêche des navires battant son pavillon⁴². Le second est que l'intérêt de la communauté d'Etats, basé sur les dispositions touchant la conservation et l'utilisation optimale des ressources halieutiques en question, est sauvegardé par la prescription que les mesures qu'appliquent les Etats à leurs navires, tant individuellement qu'en coopération avec d'autres Etats, assurent la conservation des stocks et leur maintien à des niveaux permettant leur utilisation optimale⁴³.

³⁹ Voir «La zone économique exclusive» ci-dessus.

⁴⁰ Art. 87(1)(e), CNUDM.

⁴¹ Art. 116, CNUDM.

⁴² Art. 117, CNUDM.

⁴³ Art. 119, CNUDM. A l'article 119(1)(a), le concept d'utilisation optimale est exprimé comme suit «[...] Le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents [...]». C'est là une description du concept de l'utilisation optimale. Les termes «[...] à maintenir ou à rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum [...]» signifient que les Etats dont les ressortissants exercent la pêche en haute mer, par opposition aux Etats côtiers dans la zone économique exclusive, ne sont pas dans l'obligation de poursuivre activement l'objectif d'utilisation optimale, mais sont tenus de ne pas

L'Etat dont les ressortissants pêchent en haute mer doit adopter des mesures qui garantissent la conservation des ressources⁴⁴. A cet effet, il doit adopter des mesures de conservation et déterminer des VAC pour les stocks concernés. Ces mesures doivent se fonder sur les données scientifiques les plus fiables disponibles, tenir compte de l'objectif consistant à maintenir les stocks aux niveaux permettant leur utilisation optimale, et prendre notamment en considération «toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial»⁴⁵.

En ce qui concerne la coopération entre Etats au sujet des ressources halieutiques de haute mer, la section 2 de la partie VII de la CNUDM dispose ce qui suit. Premièrement, la liberté de la pêche en haute mer est subordonnée, notamment, aux intérêts des Etats côtiers comme le prévoient les articles 63(2) et 64 à 67⁴⁶. Cela signifie que les Etats qui prennent part à l'exploitation des ressources halieutiques marines transfrontières auxquelles les articles susmentionnés font référence doivent coopérer conformément aux arrangements mentionnés dans lesdits articles. Deuxièmement, sur la base de l'article 118, les Etats qui exploitent des ressources halieutiques identiques, ou des ressources halieutiques différentes dans le même secteur, doivent coopérer. Troisièmement, l'article 120 dispose qu'en ce qui concerne les mammifères marins les Etats doivent coopérer pour en assurer la conservation en haute mer, comme le prévoit l'article 65.

L'article 118 postule que si un Etat pénètre sur un lieu de pêche en haute mer qui est aussi exploité par d'autres Etats, ou si un Etat entreprend d'exploiter des ressources halieutiques dans le même secteur de haute mer que d'autres Etats, les intérêts de ces autres Etats en sont affectés et une coopération entre les Etats concernés est requise. Se livrer effectivement à l'exploitation, dans les circonstances indiquées à l'article 118, est donc la seule condition qui doit être remplie pour que devienne applicable l'obligation de coopérer. Point n'est besoin pour les autres Etats d'apporter la preuve que leurs intérêts sont affectés. S'il y a divergence d'appréciation quant à l'applicabilité de l'obligation à coopérer, il

faire obstacle à la poursuite de cet objectif par d'autres Etats. Le régime de la zone économique exclusive contient à la fois cette obligation [art. 61(3)] et celle de poursuivre activement l'objectif de l'utilisation optimale des stocks (art. 62).

⁴⁴ Art. 119, CNUDM.

⁴⁵ Art. 119(1)(a), CNUDM.

⁴⁶ Art. 116, CNUDM.

appartient à l'Etat qui conteste l'application de l'obligation de prouver que les circonstances indiquées à l'article 118 n'ont pas été effectives.

RÉGIMES APPLICABLES AUX RESSOURCES HALIEUTIQUES MARINES TRANSFRONTIÈRES

La présente section analyse les dispositions de la CNUDM en ce qui concerne les ressources halieutiques marines transfrontières⁴⁷. Ces dispositions mettent l'accent sur le fait que le poisson ignore les limites établies par l'homme, ce qui signifie que plusieurs Etats prennent part à l'exploitation et à la conservation des stocks de poisson. Ainsi, pour assurer la mise en valeur équilibrée et durable des ressources halieutiques, la coopération entre les Etats concernés est essentielle.

Ces articles, avec ceux qui traitent de la coopération en ce qui concerne la pêche en haute mer, constituent le cadre de la coopération internationale aux fins de la gestion des ressources halieutiques marines.

L'article 63 établit le régime qui s'applique à l'exploitation des stocks de poissons se trouvant dans les zones économiques exclusives des Etats côtiers ou à la fois dans la zone économique exclusive et un secteur de haute mer adjacent à la zone, tandis que les articles 64 à 67 disposent des régimes spécifiques applicables à des espèces particulières. Les mécanismes institués par ces dispositions définissent les facteurs principaux des arrangements de coopération qui doivent être établis. Ces facteurs sont les suivants: les Etats qui ont un intérêt dans la ressource en question et qui doivent prendre part aux arrangements de coopération à conclure, à savoir la communauté d'intérêt; le secteur géographique auquel l'arrangement de coopération doit s'appliquer; et le régime qui doit être appliqué par les Etats concernés.

En outre, les dispositions des articles visés définissent l'intérêt de la communauté d'Etats dans la conservation et/ou l'utilisation optimale. Ainsi, ces dispositions reposent elles aussi sur deux piliers: les intérêts des Etats participant de la communauté d'intérêt; et les intérêts de la communauté des Etats dans son ensemble.

Stocks se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers

En ce qui concerne les stocks transfrontières et les stocks associés présents dans les zones économiques exclusives de deux Etats ou plus, l'article 63(1) dispose

que les Etats côtiers doivent coopérer directement ou par le truchement des organisations sous-régionales ou régionales pertinentes, et adopter les mesures nécessaires pour coordonner et assurer la conservation et le développement de ces stocks. Ces mesures doivent être adoptées sous réserve des autres dispositions de la partie V de la CNUDM.

Ainsi, les Etats côtiers dans la zone économique exclusive desquels pénètre, à l'occasion de sa migration, un certain stock sont définis comme les Etats qui ont un intérêt dans la ressource en question et qui doivent coopérer. L'intérêt de chacun de ces Etats est fondé sur son droit souverain sur les ressources halieutiques présentes dans sa zone économique exclusive. Ces Etats doivent sauvegarder l'intérêt de la communauté des Etats en assurant la conservation des stocks.

Le secteur auquel l'arrangement est applicable est celui du parcours migratoire du stock à l'intérieur des zones économiques exclusives.

Le fait que cet article 63(1) doit s'appliquer sans préjudice des autres dispositions de la partie V de la CNUDM signifie que les Etats coopérant conformément à cet article doivent appliquer le régime de la zone économique exclusive. L'article 63(1) demande que ces Etats assurent conjointement la conservation et le développement, et non pas qu'ils promeuvent conjointement l'utilisation optimale des stocks en question. Ainsi, ces Etats doivent adopter ou coordonner conjointement les mesures de conservation applicables à leur(s) stock(s) commun(s), en tenant compte de toute norme minimale internationale généralement recommandée, comme mentionné à l'article 61(3); déterminer conjointement le volume admissible des captures (VAC) pour leur(s) stock(s) commun(s); enfin, répartir le VAC entre eux.

L'obligation pour les Etats côtiers de promouvoir l'utilisation optimale des ressources dans leur zone économique exclusive incombe à chacun des Etats, individuellement. Ainsi, les Etats qui coopèrent en application de l'article 63(1) ne sont pas liés par l'obligation de régler conjointement l'accès de leurs propres navires et des navires d'Etats tiers. Une fois qu'ils ont réparti le VAC entre eux, chacun des Etats est habilité à déterminer sa propre capacité de capture et à régler l'accès à un reliquat éventuel que pourrait laisser subsister son effort de pêche dans la part qui lui revient, étant entendu que chaque Etat a accès à la part qui lui est allouée dans sa propre zone économique exclusive. Les Etats concernés restent bien entendu libres de régler l'accès par des accords visant

⁴⁷ Pour une analyse plus détaillée, voir Hey, *op. cit.*, p. 53-70.

leurs propres navires ou des navires d'Etats tiers, soit dans leurs zones respectives, soit conjointement pour les deux zones.

Stocks se trouvant à la fois dans la zone économique exclusive et dans un secteur adjacent à cette zone

Dans le cas des stocks et des stocks associés se trouvant à la fois dans une zone économique exclusive et dans le secteur de haute mer adjacent à cette zone, l'article 63(2) prévoit que l'Etat côtier et les Etats qui pêchent cette ressource en haute mer doivent coopérer soit directement, soit par l'intermédiaire des organisations sous-régionales ou régionales compétentes. L'objectif de cette coopération doit être d'adopter des mesures pour assurer la conservation des stocks dans les secteurs de haute mer adjacents. Les mesures de conservation adoptées en application de cette disposition n'entrent pas dans le champ d'application de la partie V de la CNUDM. L'article 116(b), néanmoins, subordonne la liberté de la pêche en haute mer notamment aux droits et aux intérêts des Etats côtiers, comme il est prévu à l'article 63(2). Les Etats côtiers ne jouissent pas d'un droit spécial de participer à l'exploitation des stocks en haute mer, c'est-à-dire qu'ils peuvent participer à l'exploitation des stocks dans les secteurs de haute mer sur la base de la liberté de la pêche dont jouissent tous les Etats. Les Etats côtiers n'ont droit à une considération spéciale que dans la mesure où leurs intérêts dans la conservation des stocks dans les secteurs de haute mer sont concernés.

Ainsi, les Etats qui pêchent une ressource en haute mer, et les Etats côtiers dans les zones économiques exclusives desquels ces mêmes stocks migrent, sont réputés être les Etats qui ont un intérêt dans la ressource et qui doivent engager une coopération. L'intérêt des Etats qui pêchent en haute mer est basé sur la liberté de la pêche, et l'intérêt des Etats côtiers dérive de leurs droits souverains sur les ressources halieutiques de leur zone économique exclusive. Ces Etats doivent sauvegarder l'intérêt de la communauté des Etats en assurant la conservation des stocks en question.

L'arrangement de coopération conclu entre ces Etats s'applique au parcours migratoire du stock en haute mer.

L'article 63(2) ne s'applique pas sans préjudice des autres dispositions de la partie V de la CNUDM et, sauf en ce qui concerne la clause de coopération que contient cet article, la CNUDM ne contient pas de dispositions indiquant qu'un régime autre que le régime de la haute

mer s'applique. Ainsi, les Etats coopérant au titre de l'article 63(2) doivent appliquer le régime de la haute mer. Par conséquent, ils doivent adopter conjointement des mesures de conservation et déterminer conjointement le VAC pour leur(s) stock(s) commun(s).

L'application du régime de la haute mer a pour effet qu'en adoptant des mesures de conservation ces Etats, conformément à l'article 119(1)(a), doivent tenir compte de toute norme minimale internationale généralement recommandée. Ainsi, les Etats qui coopèrent en application de l'article 63(2) partagent le droit d'exploiter les stocks et doivent coopérer à leur conservation dans la mesure où ces stocks se trouvent dans les secteurs de haute mer. Dans ce cas, par opposition à l'article 63(1), il n'est nécessaire de prévoir aucune allocation individuelle aux Etats concernés, et chaque Etat jouit de la liberté d'accès pour ses propres navires. Les Etats concernés peuvent, bien entendu, régler par des accords conclus entre eux la répartition de la ressource.

Grands migrateurs

L'article 64(1) de la CNUDM prévoit que l'Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants se livrent à la pêche de grands migrateurs dans la région doivent coopérer directement, ou par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, pour assurer la conservation et promouvoir l'utilisation optimale de ces espèces, aussi bien dans la zone économique exclusive qu'au-delà de celle-ci. Par ailleurs, le paragraphe 1 prévoit que, dans les régions où il n'existe pas d'organisation internationale appropriée, les Etats coopèrent pour en créer une. Le paragraphe 2 de l'article 64 stipule que les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent en sus des autres dispositions de la partie V de la CNUDM.

Dans le cas des grands migrateurs, l'article 64 remplace l'article 63(2) qui s'applique à la plupart des espèces qui migrent entre les zones économiques exclusives et les secteurs de haute mer adjacents. L'article 64, par opposition à l'article 63(2), impose aux Etats qui appliquent ses dispositions l'obligation de coopérer en vue de promouvoir l'objectif de l'utilisation optimale. En ce sens, l'article 64 se distingue de l'article 63(1) qui laisse la mise en œuvre de l'objectif de promotion de l'utilisation optimale à la discrétion des Etats, individuellement⁴⁸. L'article 64 aussi, par opposition à

⁴⁸ Voir «Stocks se trouvant dans les zones économiques exclusives de plusieurs Etats côtiers» ci-dessus.

l'article 63(2), impose l'obligation de coopérer sur tout le parcours migratoire des espèces - y compris dans les zones économiques exclusives et les secteurs de haute mer que couvre le parcours migratoire. L' article 116(b) réaffirme cette dernière obligation en disposant que la liberté de la pêche en haute mer est subordonnée aux droits et aux intérêts de l'Etat côtier, comme il est prévu notamment à l'article 64. L'article 64, comme l'article 63(2), donne le droit à l'Etat côtier de participer aux arrangements coopératifs conclus, que la ressource soit ou non exploitée dans sa zone économique exclusive.

Dans le cas des grands migrateurs, tous les Etats côtiers et tous les Etats qui pêchent la ressource sont réputés être les Etats qui ont un intérêt dans celle-ci et qui doivent coopérer. L'intérêt des Etats côtiers est basé sur les droits souverains qu'ils exercent sur les ressources tant qu'elles se trouvent dans leur zone économique exclusive, et l'intérêt des Etats qui pêchent la ressource en haute mer est basé sur la liberté de la pêche. L'intérêt de la communauté des Etats est protégé par l'obligation pour les Etats pertinents d'assurer la conservation et de poursuivre l'objectif de l'utilisation optimale.

La portée géographique de l'arrangement coopératif est la totalité du parcours migratoire des grands migrateurs.

Le régime que doivent mettre en œuvre les Etats coopérant en application de l'article 64 constitue une combinaison des régimes de pêche applicables aux zones économiques exclusives et à la haute mer. Les intérêts tant des Etats côtiers que d'autres Etats pêchant la ressource doivent être respectés. Le régime que ces Etats doivent appliquer devrait avoir les caractéristiques suivantes:

- reconnaître les droits spéciaux des Etats côtiers en allouant des contingents et d'autres avantages à ces Etats sur la base de la présence de la ressource, ou sur les captures des navires étrangers dans leur zone économique exclusive;
- coordonner ou adopter conjointement des mesures de conservation, le VAC et les mesures qui assurent l'utilisation optimale de la ressource (allocation de parts);
- du fait de l'élément haute mer, accepter les nouveaux venus dans la pêcherie en tant que parties à l'arrangement à tout moment.

En bref, les Etats côtiers et les Etats qui pêchent la ressource en haute mer partagent le droit d'exploiter les grands migrateurs et doivent coopérer à l'adoption de mesures de conservation. L'accès à la ressource doit être réglementé par les Etats côtiers dans la mesure où

la part qui leur est allouée est basée sur la présence de la ressource dans leur zone économique exclusive, et il reste exempt de restrictions, mais réglementé, pour le reliquat du VAC. Cela a pour effet que les nouveaux venus dans la pêcherie doivent être acceptés à tout moment mais que le VAC, sur la base de l'obligation de promouvoir l'utilisation optimale, peut être réparti entre les navires effectivement présents en haute mer. Les Etats concernés demeurent libres de restreindre l'accès entre eux-mêmes. Les mesures de conservation des stocks, en application des articles 61(3) et 119(1)(a), devront tenir compte de toute norme minimale internationale généralement recommandée.

Mammifères marins

L'article 65 de la CNUDM dispose qu'un Etat côtier ou qu'une organisation internationale, selon le cas, peut interdire, limiter ou réglementer plus rigoureusement l'exploitation des mammifères marins qu'il ne serait autorisé à le faire en application des autres dispositions de la CNUDM en matière de pêche. Cet article dispose aussi que les Etats - et pas seulement les Etats côtiers et les Etats dont les ressortissants pêchent la ressource - doivent coopérer en vue d'assurer la protection des mammifères marins. En ce qui concerne les cétacés (baleines), cette coopération doit s'exercer par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées. Ainsi, aux fins de la conservation, la coopération entre les Etats en général et le cas échéant la réglementation par les Etats côtiers sont exigées. L'article 116 reconnaît l'intérêt des Etats côtiers en ce qui concerne les mammifères marins présents dans leur zone économique exclusive en subordonnant la liberté de la pêche en haute mer à cet intérêt. Il résulte de cette disposition que les Etats qui exploitent les mammifères marins en haute mer doivent tenir compte des mesures adoptées par les Etats côtiers. L'article 120 dispose que l'exploitation des mammifères marins en haute mer est assujettie au régime prescrit à l'article 65.

La communauté d'intérêt énoncée à l'article 65 se compose de tous les Etats. Les intérêts que chaque Etat peut avoir dans la ressource ne sont pas basés sur la juridiction qu'il exerce sur une certaine zone ou sur certains navires, mais sur l'intérêt général de la conservation des mammifères marins.

L'article 65 envisage clairement la coopération dans le cadre de la Commission baleinière internationale pour ce qui concerne les cétacés. Cela signifie que tout le parcours migratoire de toutes les espèces est couvert, tant en haute mer que dans les zones économiques

exclusives. Toutefois, cet article, toujours en ce qui concerne les cétacés, réserve une place à d'autres mécanismes de coopération et à des mesures prises par les Etats côtiers. Il ne fait pas mention d'un champ d'application géographique de ces accords de coopération.

Le régime à appliquer en ce qui concerne les mammifères marins est un régime de protection, et il ne répond pas à un objectif double d'exploitation et de conservation comme c'est le cas des régimes applicables aux autres ressources halieutiques marines transfrontières. Cela implique que les considérations de nature socio-économique, qui sont incluses dans l'objectif de l'utilisation optimale et peuvent justifier la surexploitation temporaire d'une ressource halieutique, par exemple pour assurer des disponibilités alimentaires suffisantes, ne doivent pas entrer en ligne de compte dans l'exploitation des mammifères marins.

Stocks anadromes

L'article 66 de la CNUDM dispose que l'Etat dans les cours d'eau duquel les stocks anadromes ont leur origine est le premier intéressé par ces stocks et en est responsable au premier chef. L'Etat d'origine doit adopter les mesures requises pour régler la conservation de ces stocks et l'accès à ceux-ci en deçà des limites extérieures de sa zone économique exclusive⁴⁹. L'exploitation des stocks anadromes en haute mer n'est autorisée que dans des circonstances exceptionnelles⁵⁰. Le VAC, en ce qui concerne les stocks anadromes, peut être déterminé par l'Etat d'origine en consultation avec d'autres Etats ayant un intérêt dans la ressource, comme indiqué à l'article 66⁵¹. Le devoir de promouvoir l'utilisation optimale de la ressource et le devoir connexe de donner accès au reliquat ne s'appliquent pas dans le cas des stocks anadromes. L'intérêt premier de l'Etat d'origine est renforcé par l'article 116(b) qui subordonne la liberté de la pêche en haute mer aux droits et aux intérêts des Etats côtiers, comme il est notamment prévu à l'article 66.

Les Etats qui ont un intérêt dans les stocks anadromes sont l'Etat d'origine, l'Etat qui sur la base de l'article 63(3)(a) est habilité à continuer de pêcher en haute mer, d'autres Etats qui pêchent la ressource sur la base de captures passées⁵², les Etats qui ont pris part aux mesures

de renouvellement des stocks⁵³ et l'Etat dans les eaux duquel, en deçà de la limite extérieure de la zone économique exclusive, le stock migre⁵⁴. L'Etat d'origine doit coopérer avec ces autres Etats si certaines conditions indiquées dans l'article se réalisent. L'Etat d'origine a donc en principe le droit d'exploiter les stocks, sous réserve que leur conservation soit assurée, à moins qu'une des exceptions prévues à l'article 66 soit applicable. L'Etat d'origine a aussi la responsabilité première d'assurer que l'intérêt de la communauté des Etats dans la conservation des stocks est sauvegardé.

Les arrangements coopératifs à appliquer conformément à l'article 66 couvrent tout le parcours migratoire des espèces anadromes.

Il résulte de la manière dont les intérêts des différents Etats sont servis et de la non-applicabilité de l'objectif de l'utilisation optimale que les Etats coopérant au titre de l'article 66 doivent appliquer un régime distinct de celui de la zone économique exclusive et de celui de la haute mer. En fait, en raison de l'intérêt prédominant de l'Etat d'origine et de l'absence de dispositions spécifiant l'obligation de l'Etat d'origine en ce qui concerne un éventuel reliquat, le régime devant être appliqué se caractérise le mieux comme étant une combinaison d'éléments des régimes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive. L'élément afférent à la mer territoriale est représenté par l'autorité discrétionnaire étendue de l'Etat côtier en ce qui concerne les espèces anadromes. Les éléments afférents à la zone économique exclusive sont les suivants: la reconnaissance de l'intérêt de la communauté des Etats dans la conservation de la ressource; et la reconnaissance, quoique limitée, des intérêts d'autres Etats. Le seul élément renvoyant au régime de la haute mer est que la surveillance de l'application des prescriptions en ce qui concerne la pêche en haute mer s'effectue en accord avec l'Etat du pavillon. Les mesures que doivent prendre les Etats pour appliquer ce régime sont les suivantes:

- le droit de réglementer la conservation revient à l'Etat d'origine, sous réserve de la prescription que si des VAC sont déterminés il doit consulter les autres Etats, comme il est énoncé à l'article 66;
- la réglementation de l'accès est0020du ressort de l'Etat d'origine, sous réserve des allocations à donner à d'autres Etats, comme le prévoit l'article 66.

⁴⁹ Art. 66(2), CNUDM.

⁵⁰ Art. 66(3)(a), CNUDM.

⁵¹ Art. 66(2), CNUDM.

⁵² Art. 66(3)(b), CNUDM.

⁵³ Art. 66(3)(c), CNUDM.

⁵⁴ Art. 66(4), CNUDM.

Espèces catadromes

L'article 67 de la CNUDM prévoit que les Etats côtiers dans les eaux desquels les espèces catadromes passent la majeure partie de leur existence sont responsables de leur gestion⁵⁵. L'exploitation des espèces catadromes ne peut se pratiquer qu'en deçà de la limite extérieure des zones économiques exclusives⁵⁶. Lorsqu'elle est pratiquée dans les zones économiques exclusives, l'exploitation des espèces catadromes est assujettie aux dispositions de l'article 67 et des autres dispositions de la CNUDM pertinentes à la pêche dans ces zones⁵⁷. Dans les cas où les espèces catadromes passent au cours de leur migration dans la zone économique exclusive d'un autre Etat, la gestion et l'exploitation de ces espèces doivent être régies par l'Etat dans les eaux duquel le poisson passe la majeure partie de son existence et par l'Etat dans les eaux duquel l'espèce migre⁵⁸. Les accords pertinents doivent assurer la gestion rationnelle de l'espèce et tenir compte des intérêts spéciaux de l'Etat dans les eaux duquel l'espèce passe la majeure partie de son existence. L'article 116 subordonne la liberté de la pêche en haute mer aux droits et aux intérêts des Etats côtiers, comme prévu à l'article 67.

En ce qui concerne les espèces catadromes, la CNUDM identifie donc l'Etat dans les eaux duquel le poisson passe la majeure partie de son existence et l'Etat dans les eaux duquel le poisson migre comme ceux qui ont un intérêt dans la ressource qu'il représente. Les arrangements coopératifs entre les Etats voisins prescrits à l'article 67 ne sont toutefois pas de la même nature que ceux prescrits à l'article 63(1). Dans ce dernier article, les Etats pertinents coopèrent sur un pied d'égalité, tandis que dans le cas des espèces catadromes l'intérêt de l'Etat dans les eaux duquel le poisson passe la majeure partie de son existence est privilégié. On peut donc supposer que l'intérêt de l'Etat dans les eaux duquel le poisson passe la majeure partie de son existence sera prédominant dans la détermination des mesures à adopter. Dans la logique de cette situation, c'est aussi l'Etat dans les eaux duquel le poisson passe la majeure partie de son existence qui a la responsabilité prédominante de la conservation et de l'utilisation optimale de ces espèces.

Comme l'exploitation en haute mer n'est pas autorisée, les arrangements prescrits par l'article 67 couvrent

l'étendue du parcours migratoire des espèces catadromes dans laquelle l'exploitation est autorisée.

Les arrangements coopératifs à conclure en application de l'article 67 imposent l'application du régime de la zone économique exclusive; les autres dispositions de la section V s'appliquent elles aussi. Ainsi, les Etats qui ont un intérêt dans la ressource doivent adopter conjointement ou coordonner les mesures de conservation applicables, compte tenu de toute norme minimale internationale généralement acceptée, comme mentionné à l'article 61(3); déterminer conjointement les VAC; enfin, répartir les VAC entre eux.

Toutefois, dans ce cas, par opposition aux arrangements conclus en application de l'article 63(2), l'Etat dans les eaux duquel le poisson passe la majeure partie de son existence a un intérêt prédominant.

Les effets des dispositions applicables aux ressources halieutiques marines transfrontières

Les dispositions applicables aux ressources halieutiques marines transfrontières énumèrent les conditions dans lesquelles l'obligation de coopérer s'applique. Il est postulé que, si un Etat exploite effectivement des ressources halieutiques marines transfrontières, comme indiqué aux articles 63 à 67, il est dans l'obligation de coopérer avec d'autres Etats qui ont un intérêt dans la ressource. Il n'appartient pas à l'Etat qui fait valoir que ses intérêts sont en jeu d'établir la preuve que tel est effectivement le cas, c'est-à-dire qu'il n'a pas besoin d'établir la preuve que le devoir de diligence de rigueur que les autres Etats ont vis-à-vis de lui a été négligé ou enfreint et que, par conséquent, une coopération est nécessaire. Par rapport aux règles générales du droit international sur l'exploitation des ressources naturelles communes, il s'est produit ici un déplacement de la responsabilité de l'établissement de la preuve.

Quoique l'on puisse estimer que cela va de soi, il est souligné que les Etats peuvent satisfaire aux obligations de coopérer contenues dans les dispositions de la CNUDM en concluant des arrangements couvrant plus d'un type de ressource halieutique transfrontière. Par exemple, un arrangement peut couvrir les stocks qui sont transfrontières entre plusieurs zones économiques exclusives et entre ces zones et les secteurs de haute mer adjacents. Un tel arrangement devrait alors répondre aux obligations énoncées à l'article 63(1) et à l'article 63(2).

Il est par ailleurs intéressant de noter que les dispositions de la CNUDM en matière de pêche, outre qu'elles sont basées sur les intérêts des Etats exploitant les

⁵⁵ Art. 67(1), CNUDM.

⁵⁶ Art. 67(2), CNUDM.

⁵⁷ Art. 67(2), CNUDM.

⁵⁸ Art. 67(3), CNUDM.

ressources, reconnaissent aussi les intérêts de la communauté des Etats dans la conservation et l'utilisation optimale. Bien que l'on puisse contester que les Etats qui ont un intérêt dans l'exploitation soient les meilleurs défenseurs de cet intérêt⁵⁹, l'importance de la reconnaissance explicite de cet intérêt ne devrait pas être sous-estimée. En fait, l'action internationale pourrait avoir pour effet de concrétiser davantage cet intérêt en élaborant des normes internationales minimales généralement recommandées, comme il est mentionné aux articles 61(3) et 119(1)(a) de la CNUDM.

PERTINENCE DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROTECTION ET À LA PRÉSERVATION DU MILIEU MARIN

Comme il a été noté au début du présent essai, on est de plus en plus conscient que la gestion des pêcheries ne peut se pratiquer isolément, et qu'elle doit s'inscrire dans la politique globale de protection et de préservation du milieu marin, donc qu'une approche intégrée est nécessaire. Cela signifie que la conservation de l'écosystème marin peut rendre nécessaire que certaines mesures soient appliquées aux activités de pêche. Dans ce cas, il faut disposer d'instruments pour mettre en œuvre ces mesures. Les dispositions en matière de pêche examinées dans ce qui précède constituent autant d'instruments à cet effet.

La partie XII («Protection et préservation du milieu marin») de la CNUDM ne contient pas d'instruments détaillés pour la conservation de l'écosystème marin, cela par opposition au texte qui a trait à la prévention de la pollution marine, dans lequel de tels instruments sont détaillés⁶⁰. Toutefois, les Etats ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin⁶¹ et le devoir de coopérer aux fins de la protection et de la préservation du milieu marin⁶². Ces obligations comportent tant l'adoption de mesures pour la protection du milieu marin contre la pollution que la conservation de l'écosystème marin. Comme la partie XII de la CNUDM ne contient pas d'instruments détaillés visant cette dernière, il faut supposer que ces mesures doivent être mises en œuvre par le biais de nouveaux instruments. Si la

conservation de l'écosystème marin exige que soient adoptées des mesures pour le secteur des pêches, il faut alors, sur la base de l'article 192, que les Etats appliquent de telles mesures aux activités de pêche qui sont menées sous leur juridiction. Les instruments permettant d'appliquer de telles mesures sont donnés par les dispositions de la CNUDM relatives à la pêche. Dans ce cas, il faudra rechercher un équilibre entre l'objectif des dispositions relatives à la protection et à la préservation du milieu marin et l'objectif des dispositions halieutiques, à savoir assurer l'exploitation équilibrée des stocks.

CONCLUSION

Ce que les dispositions de la CNUDM en matière de pêche ont à offrir en ce qui concerne les besoins actuels de gestion se présente comme un jeu d'instruments de gestion des ressources marines. Outre l'affirmation de la souveraineté et des droits souverains de l'Etat côtier et de la juridiction de l'Etat du pavillon, des instruments spécifiques prescrivant la coopération entre Etats ont été inclus pour gérer les ressources halieutiques marines transfrontières et les ressources halieutiques de la haute mer. Ces instruments identifient les Etats qui sont tenus de coopérer pour assurer l'exploitation équilibrée des ressources. Comme il a été observé lors d'une conférence récente:

«... Ces règles (concernant la haute mer et les ressources halieutiques marines transfrontières), qui sont reflétées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, constituent un cadre rigoureux, et il faut leur donner plein effet pour atteindre l'objectif de base de conservation des ressources biologiques de la haute mer.»⁶³

Comme il a été dit au début du présent essai, les dispositions de la CNUDM relatives à la pêche ne prescrivent pas les mesures particulières à appliquer dans chaque cas. Celles-ci doivent être élaborées par les Etats identifiés comme ayant un intérêt dans l'exploitation de la ressource, en tenant compte des conditions prescrites dans les dispositions relatives à la pêche. L'une de ces conditions est que dans l'élaboration de mesures de conservation il soit tenu compte de «toute norme minimale internationale généralement recommandée au plan sous-régional, régional ou mondial»⁶⁴.

⁵⁹ Hey, *op. cit.*, p. 123-124.

⁶⁰ Voir CNUDM, partie XII, notamment les sections 5 et 6 sur la réglementation de la protection du milieu marin contre la pollution. Des sections analogues n'ont pas été insérées aux fins de la conservation de l'écosystème marin.

⁶¹ Art. 192, CNUDM.

⁶² Art. 197, CNUDM.

⁶³ Première conclusion de la Conférence internationale sur la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer, réunie à Saint-Jean de Terre-Neuve (Canada) du 5 au 7 septembre 1990.

⁶⁴ Art. 61(3) et 119(1)(a), CNUDM.

La CNUDM ne contient pas de normes de cet ordre: elles doivent être élaborées au niveau international (mondial ou régional). Ainsi, comme dans le cas de la prévention de la pollution par les navires, une action internationale est nécessaire pour assurer que certaines exigences minimales sont satisfaites. Il faut toutefois distinguer entre les règles visant la prévention de la pollution par les navires et celles visant la gestion des pêcheries pour ce qui est de l'importance des mesures régionales⁶⁵. Les ressources halieutiques présenteront fort vraisemblablement des caractéristiques régionales ou sous-régionales dont il devra être tenu compte. Les articles 61(3) et 119(1)(a) reconnaissent aussi cela en mentionnant des normes minimales sous-régionales, régionales ou mondiales. Ainsi, dans le cas de la gestion des pêcheries, un ensemble de normes régionales coordonnées est nécessaire, outre les normes mondiales.

Des normes minimales internationales généralement recommandées, tant sous-régionales ou régionales que mondiales, pourraient être élaborées comme suit. Premièrement, un ensemble de normes pour la conservation des ressources halieutiques de la haute mer pourraient être formulées, et adoptées sous la forme d'une convention, comme la Convention MARPOL, ou prendre la forme d'un ensemble de règles et de normes généralement acceptées élaborées par l'organisation compétente, comme il en est fait mention par exemple à l'article 211 en ce qui concerne les navires. Sous quelque forme que ces normes soient adoptées, elles devraient représenter des normes minimales applicables aux activités de pêche menées en haute mer⁶⁶, et le cas échéant contenir des normes mondiales minimales pour la gestion des ressources halieutiques marines dans d'autres secteurs du domaine maritime. Deuxièmement, la coordination suivie des activités au titre des conventions régionales existantes ou nouvelles est souhaitable. A cet égard, il est intéressant de noter les paragraphes 6(b) et (d) de l'article XXX du Comité des pêches de la FAO (COFI):

⁶⁵ En raison du caractère international spécifique du transport maritime, la réglementation internationale dans ce cas représente souvent aussi les restrictions maximales que l'Etat côtier peut imposer aux navires étrangers. Tel n'est pas le cas des règlements internationaux en matière de pêche qui sont, comme il est explicitement noté aux articles 61(3) et 119(1)(a), des normes minimales.

⁶⁶ La deuxième conclusion de la Conférence de Saint-Jean de Terre-Neuve souligne la pertinence de ces normes: «La liberté de la pêche en haute mer doit s'exercer de manière à tenir compte [...] de la nécessité de respecter les principes internationalement acceptés de conservation et de gestion.»

«6. Les fonctions du Comité sont les suivantes:

b) effectuer périodiquement un examen général des problèmes des pêches ayant un caractère international; évaluer ces problèmes et les solutions possibles, en vue d'une action concertée de la part des Etats, de la FAO et d'autres organismes intergouvernementaux; [...]

d) examiner l'opportunité de préparer et de soumettre aux Etats Membres une convention internationale dans le cadre de l'article XIV de l'Acte constitutif, afin d'assurer une coopération et des consultations internationales efficaces dans le domaine des pêches à l'échelon mondial.»⁶⁷

Le COFI pourrait ainsi constituer le forum international mondial où seraient traités les problèmes actuels liés à l'exploitation de la haute mer et des stocks transfrontières. Il pourrait continuer d'examiner et de coordonner les activités des organes régionaux des pêches et faire avancer l'élaboration de normes minimales mondiales pour la conservation des ressources halieutiques.

Ce sont toutefois les problèmes de plus en plus aigus que posent les stocks «à cheval» et les grands migrateurs qui retiennent le plus immédiatement l'attention de nombreux Etats. A la récente Conférence sur la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer, la proposition suivante a notamment été faite:

«... Les Etats dont les nationaux exercent des activités de pêche en haute mer doivent s'assurer que ces activités n'ont pas un effet dommageable sur les ressources placées sous la juridiction des Etats côtiers; en ce qui concerne les stocks présents à la fois dans la zone économique exclusive et dans le secteur de haute mer adjacent, le régime d'aménagement appliqué à la fraction du stock en haute mer doit être compatible avec le régime d'aménagement de l'Etat côtier.»

Cette proposition n'a rencontré qu'un soutien relatif, car il a été conclu ce qui suit⁶⁸:

«14. La plupart des participants sont convenus que, en ce qui concerne les stocks présents à la fois dans la zone économique exclusive et dans le secteur de haute mer adjacent, le régime d'aménagement

⁶⁷ Règlement général de l'Organisation, dans les *Textes fondamentaux* de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, vol. I et II, éd. 1984, p. 72.

⁶⁸ Conclusions 14 et 15 de la Conférence sur la conservation et la gestion des ressources biologiques de la haute mer.

appliqué à la fraction du stock en haute mer doit être compatible avec le régime d'aménagement de l'Etat côtier applicable à sa zone économique exclusive.»

Un accord analogue a été conclu sur les grands migrateurs:

« 15. La plupart des participants sont convenus que les régimes d'aménagement applicables aux grands migrateurs doivent reconnaître pleinement la juridiction des Etats côtiers dans leurs zones économiques exclusives et doivent être compatibles avec les mesures de conservation qu'ils appliquent.»

Que la ligne de force des mesures applicables aux stocks «à cheval» et aux grands migrateurs soit ou non conforme à ce dont la plupart des participants sont convenus à la Conférence, il est une certitude, à savoir que la coordination des mesures visant ces stocks sera nécessaire pour en assurer la conservation. Les organismes régionaux des pêches semblent être les instances appropriées pour traiter de ces questions.

Il ressort clairement de ce qui précède que si la CNUDM offre un cadre pour l'action future en ce qui concerne la réglementation de la pêche en haute mer, de nombreux aspects attendent encore de faire l'objet d'une réglementation plus détaillée. Les Etats disposent de plusieurs solutions qui ne s'excluent pas mutuellement pour traiter des problèmes que posent actuellement l'exploitation de la haute mer et des ressources

halieutiques marines transfrontières. Les solutions les plus évidentes sont les suivantes:

- Mesures volontaires appliquant des restrictions et des interdictions aux navires battant leur pavillon;
- Formulation et adoption de normes mondiales minimales, comme en mentionne la CNUDM, pour assurer la conservation des ressources;
- Formulation d'un régime global de conservation et de gestion des pêcheries de haute mer;
- Contrôle indirect des activités de pêche en haute mer, par exemple en liant l'accès aux ressources biologiques de la zone économique exclusive à l'application par l'Etat du pavillon de mesures adéquates de conservation en haute mer;
- Renforcement des organismes régionaux des pêches, et le cas échéant création de nouveaux organes, pour traiter de ces questions;
- Poursuite de l'étude de la possibilité d'établir une convention pour une coopération et des consultations internationales efficaces dans le domaine des pêches à l'échelle mondiale, comme il est prévu au règlement intérieur du COFI de la FAO.

Les solutions ci-dessus sont proposées pour nourrir la réflexion, et d'autres actions encore pourraient être nécessaires. Il importe en outre de noter que chacune des solutions mentionnées devra très certainement faire l'objet d'un examen et d'une évaluation approfondis.

Le droit de la mer concernant l'autorité des Etats côtiers sur les filets maillants dérivants en haute mer

William T. Burke

De nombreuses nations se sont récemment vivement préoccupées de l'utilisation de très grands filets dérivants en haute mer. Les filets dérivants ne sont pas un type nouveau d'engin de pêche; ils sont utilisés depuis des siècles pour capturer des animaux marins¹. Mais depuis une dizaine d'années, la pêche hauturière au filet dérivant s'est notablement accrue, et la taille des filets est beaucoup plus grande qu' auparavant. Cet accroissement s'explique en grande partie par le déplacement de l'effort de pêche en raison de l'extension de la juridiction nationale à la zone des 200 milles.

Quoique l'on s'inquiète de la pêche hauturière avec ce type d'engin, le filet dérivant est couramment utilisé dans les eaux soumises à la juridiction de l'Etat côtier². On a pu estimer que, dans le seul Pacifique Nord, la quantité de filets dérivants utilisée dans les zones des 200 milles est trois fois plus grande que celle utilisée en haute mer, hors des juridictions nationales³.

La grande différence entre les engins utilisés en deçà des 200 milles, d'une part, et au-delà, d'autre part, tient au fait que les engins utilisés en deçà font l'objet d'une réglementation quand la zone a été placée sous juridiction nationale. Ils sont donc soumis aux prescriptions nationales en matière de longueur, site de pose, moment

et durée de déploiement, composition, engins associés, etc. Le problème que posent les filets dérivants de haute mer est qu'il n'y a en ce qui les concerne aucune assurance de réglementation ni mise en application des prescriptions. On sait que la longueur totale des filets et les quantités totales déployées sont très grandes⁴.

L'attention accrue récemment accordée à la pêche au filet dérivant hauturier ne résulte pas, pour l'essentiel, d'une connaissance scientifique des effets de ces engins sur les animaux marins. A l'exception possible des effets des filets dérivants sur les populations de saumons du Pacifique Nord, il ne semble pas exister de base de connaissances sur les effets de ces engins sur des espèces cibles particulières, sur les espèces capturées de façon accessoire, ou sur l'écosystème marin dans son ensemble. Au moment où cet essai est rédigé, la vindicte publique que provoque l'utilisation de ces filets n'est étayée, sauf exception, par aucune somme de connaissances quant à leurs effets sur l'abondance et sur les structures des populations. Des efforts particuliers sont actuellement en cours dans certains domaines, pour partie parce que les organes législatifs nationaux ont besoin de plus amples informations. Ce manque de données et les efforts scientifiques pour en produire de plus rigoureuses soulignent la pertinence et l'applicabilité de certains des principes juridiques internationaux mentionnés ci-après.

L'auteur est professeur de droit à l'Université de Washington, à Seattle (Etats-Unis).

¹ Pour plus de précisions sur cet engin, voir FAO, 1978, *Catalogue FAO de plans d'engins de pêche* (éd. rév.).

² Se reporter à une enquête qui porte sur l'utilisation de filets dérivants dans les eaux des Etats-Unis et du Canada: O'Hara, Atkins et Ludicello, *Marine wildlife entanglement in North America*, p. 3-157. Center for Environmental Education, novembre 1986.

³ Alverson, 1989, «Ghost netting and plastic debris», in *Proc. of North Pacific Driftnet Conference*, p. 101 à 104. Toutefois, l'auteur estime que l'effort de pêche effectif en haute mer est beaucoup plus élevé que dans la zone des 200 milles. *Id.*, p. 105. Ces données portent sur le milieu des années 80, avant la grande expansion de la pêche au filet dérivant en haute mer.

⁴ La documentation sur la pêche au filet dérivant commence à devenir volumineuse. Outre les sources citées aux notes 2 et 3, consulter le rapport du Ministre du commerce au Congrès des Etats-Unis sur la nature, l'ampleur et les conséquences de la pêche au filet dérivant dans les eaux du Pacifique Nord conformément aux dispositions de la section 4005 de la loi 100-220 de 1987 (The Driftnet Impact Monitoring, Assessment and Control Act) 1989; Center for Environmental Education, février 1987, *Plastics in the ocean: more than a litterproblem* (document établi à l'origine pour la United States Environmental Protection Agency).

A la lumière de cette préoccupation générale, l'objet du présent essai est d'identifier et d'examiner les questions de droit international que posent les efforts fournis par les Etats côtiers (individuellement et collectivement) pour réglementer ou proscrire l'utilisation de filets pélagiques dérivants en haute mer, à savoir au-delà de la zone des 200 milles. Ces questions juridiques sont en rapport avec les principes de droit international qui sont invoqués comme s'appliquant à cette pêche. Nous examinerons ces principes sans tenter d'établir si les arguments en jeu sont valables ou non. Il n'est notamment pas dans notre propos de discuter de l'application d'aucun de ces principes juridiques à des problèmes particuliers d'actualité.

Les principes du droit international pertinents se répartissent entre les catégories suivantes: ceux qui imposent aux Etats qui pratiquent la pêche des obligations envers d'autres Etats; ceux qui établissent des devoirs envers les Etats côtiers qui ont juridiction sur des eaux adjacentes à la haute mer; enfin, ceux qui établissent des obligations dans le cadre de traités bilatéraux ou multilatéraux. Les Etats pratiquant la pêche peuvent aussi invoquer des principes particuliers du droit de la mer, notamment ceux qui permettent de protéger les opérations de pêche hauturière de l'exercice de la juridiction d'un autre Etat.

Les principes de droit international applicables à la pêche au filet dérivant en haute mer, conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982, embrassent les obligations des Etats pratiquant la pêche envers l'ensemble de la communauté internationale des Etats. Ces obligations sont les suivantes:

- prendre les mesures nécessaires pour conserver les ressources biologiques de la haute mer;
- coopérer avec d'autres Etats pour prendre des mesures de conservation de ces ressources;
- engager des négociations avec d'autres Etats pêchant les mêmes ressources ou des ressources différentes dans la même zone «en vue de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources biologiques concernées»⁵;
- fournir et échanger des informations scientifiques, des statistiques sur les captures et l'effort, et autres données concernant la conservation des stocks en haute mer;

⁵ CNUDM, art. 118, doc. ONU A/Conf.62/122, ouverte à la signature le 10 décembre 1982.

- prendre des mesures conçues, à partir des meilleures données scientifiques disponibles des Etats concernés, pour maintenir ou rétablir les populations des espèces exploitées à des niveaux qui permettent une production maximale équilibrée, en fonction des facteurs environnementaux et économiques pertinents;
- assurer que les mesures adoptées ne sont discriminatoires envers les pêcheurs d'aucun Etat; •observer les obligations contractées au titre des traités⁶.

Il importe aussi de savoir si chacun des principes de fond ci-dessus, sauf le dernier, est un principe de droit international coutumier.

Il est aussi un principe supplémentaire, lié à tous les autres, à savoir l'obligation de ne pas abuser des droits et des libertés de la haute mer dans l'exercice de ces droits et libertés⁷. Les activités de l'Etat du pavillon en haute mer ne sont protégées que dans la mesure où elles sont raisonnables eu égard aux activités menées par autrui, qu'elles soient similaires ou non.

Les Etats pêchant en haute mer ont aussi des obligations (par accord explicite ou par droit coutumier, ou les deux) envers les Etats côtiers en ce qui concerne les populations animales soumises, à un stade quelconque de leur cycle biologique, à la juridiction de ceux-ci. Le principe qui veut que les Etats qui pêchent en haute mer ont l'obligation, par accord⁸ ou peut-être par droit coutumier, d'observer la réglementation des Etats côtiers touchant la pêche en haute mer d'espèces particulières a été parfois invoqué. La réglementation potentiellement ou effectivement applicable de l'Etat côtier est celle qui porte sur les stocks communs, en particulier ceux qui sont «à cheval» sur les zones placées sous la juridiction d'un Etat et sur la haute mer, sur les espèces anadromes

⁶ Toutes les obligations énumérées sont contenues dans la partie VII de la CNUDM.

⁷ L'article 300 de la CNUDM s'intitule «Bonne foi et abus de droit» et dispose comme suit: «Les Etats parties doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la Convention et exercer les droits, les compétences et les libertés reconnus dans la Convention d'une manière qui ne constitue pas un abus de droit.» Bien que la doctrine de l'abus de droit ait parfois été invoquée dans des différends internationaux, les commentateurs ont des avis divergents quant à sa portée et à son sens en droit international. Voir la note 50 et le texte auquel elle se rapporte. Voir aussi Cheng, 1953, *General principles of law as applied by international courts and tribunals*, p. 121-136; Schwarzenberger, 1957, *International law*, p. 348-349 (3^e éd.); *id.*, *The fundamental principles of international law*, 1955, *Recueil des cours I*, 195: 290-326.

⁸ Deux accords généraux peuvent être avancés: la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (voir note 15) et la CNUDM (voir note 5).

et sur les grands migrateurs. Les dispositions applicables dans ces cas sont contenues dans les parties V, VII et XV de la CNUDM.

Les Etats qui pêchent en haute mer peuvent aussi être liés par des engagements spécifiques contractés au titre d'accords (bilatéraux ou multilatéraux) avec d'autres Etats portant spécifiquement sur la pêche au filet dérivant en haute mer, et pouvant traiter d'activités liées à ce type de pêche. Les actes liés à l'utilisation de filets dérivants et potentiellement concernés par ces accords sont notamment la perte ou l'abandon de filets en mer, les pratiques à mettre en œuvre pour les utiliser en mer, par exemple embarquement d'observateurs scientifiques à bord des navires de pêche au filet dérivant, installation de balises de positionnement, enregistrement des paramètres de pêche et des captures, et autorisation de monter à bord et de procéder à des saisies⁹.

Les principaux accords multilatéraux réglementant la pêche au filet dérivant sont la Convention de Londres sur les immersions¹⁰ et la Convention de 1973/1978 pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), annexe V¹¹. Ces accords touchent notamment l'abandon ou la perte de filets dérivants¹².

Les restrictions proposées en ce qui concerne l'utilisation de filets dérivants se heurtent à des objections sur la base des principes de droit international sauvegardant l'indépendance des navires pêchant en haute mer. Ces principes sont notamment ceux de la liberté de la pêche et de la liberté de la navigation en haute mer. On argue par exemple que le principe international coutumier de la liberté des mers

protège les navires de pêche de tout Etat de toute interférence d'autres Etats avec la pêche en haute mer. De façon analogue, on affirme que la liberté de la navigation interdit d'imposer l'installation de matériels particuliers à bord des navires pêchant en haute mer. L'acceptation d'observateurs à bord des navires de pêche en haute mer ou les accords visant l'utilisation de matériel spécial de surveillance sont apparemment considérés comme incompatibles avec le principe de la liberté de la haute mer et comme portant atteinte à l'indépendance nationale¹³. Certains de ces arguments s'appliquent aussi, le cas échéant, en ce qui concerne la liberté de la navigation dans la zone économique exclusive.

Les principes visant la piraterie en mer ont eux aussi souvent été invoqués dans des déclarations publiques de personnalités officielles, mais il n'en sera pas traité ici parce qu'ils ne s'appliquent aucunement dans le cas des problèmes posés par la pêche au filet dérivant en haute mer. Même s'il était établi que cette pêche est assimilable au vol du bien d'autrui, ce qui n'est pas le cas, le droit concernant la piraterie ne serait pas applicable. Les déclarations de cet ordre ont été faites pour produire un effet politique à l'intention du public d'un pays particulier; elles sont sans objet ici.

Nous examinerons ci-après plus en détail la pertinence, la source et l'autorité des principes mentionnés. Dans l'ordre, les principes examinés sont les droits des Etats de pêcher en haute mer, les obligations de ces Etats envers la communauté générale des Etats, les obligations envers les Etats côtiers et diverses questions spécifiques, y compris l'abus de droit, les effets éventuels de la réglementation de la pêche au filet dérivant sur la liberté de la navigation et la perte ou l'abandon de filets dérivants.

⁹ Les dispositions à ce sujet sont contenues dans les accords bilatéraux récemment conclus entre les Etats-Unis et les principaux utilisateurs de grands filets dérivants dans le Pacifique Nord: le Japon, la province chinoise de Taiwan et la République de Corée. Ces accords ne sont pas identiques sur les points mentionnés. Voir aussi la note 47 et le texte auquel elle se rapporte.

¹⁰ Convention sur la prévention de la pollution marine par les immersions et autres questions, 26 *United States Treaty Series* (UST) 2406, *Treaties and Other International Agreement Series* (TIAS)8165.

¹¹ *Collection: Documents législatifs des Nations Unies*; doc. ONU St/Leg/Ser. B/18, sous 461 (1976).

¹² Les filets perdus pendant la pêche ou abandonnés par la suite ne sont pas jugés, par ceux qui ont étudié de près leur utilisation ou qui sont familiers de leur pratique (les pêcheurs), présenter de gros risques de continuer de pêcher pendant longtemps après la perte ou l'abandon. Les véritables filets dérivants (par opposition aux filets maillants ancrés) se ramassent assez rapidement (en une semaine ou moins) en pelote et ne peuvent plus pêcher. Les filets qui sont arrimés ou s'accrochent et s'immobilisent peuvent, eux, continuer à pêcher pendant longtemps.

¹³ Il n'est pas notre propos de débattre de ces litiges. Le principe qui fonde la liberté de la haute mer, selon lequel un Etat ne doit pas faire obstacle à la libre utilisation de la haute mer par un autre Etat, exclut pour certains auteurs tout accord contraignant l'Etat du pavillon à prendre des mesures pour déterminer quels sont les effets de la pêche au filet dérivant, ainsi que tout accord de la part de l'Etat du pavillon en ce qui concerne des mesures visant ces effets. Si l'on accepte ce concept de liberté de la mer, il devient impossible de faire quoi que ce soit pour régler les problèmes liés à l'utilisation de ces engins. Cela revient à dire qu'il ne faut pas accepter que la liberté de la mer fasse obstacle à un accord international authentique visant soit à recueillir des informations sur les effets de la pêche aux filets dérivants, soit à prendre des mesures de conservation.

LES DROITS DES ÉTATS QUI PÊCHENT EN HAUTE MER**Liberté de la pêche en haute mer**

L'article 2 de la Convention de 1958 sur la haute mer exprime le principe général, considéré aussi comme faisant partie du droit coutumier de la mer, que les libertés de la haute mer comportent notamment la liberté de la pêche dans ce secteur¹⁴. Cette liberté, ainsi que toutes les autres libertés de la haute mer, s'exerce en tenant raisonnablement compte de l'intérêt que les libertés de la haute mer présentent pour les autres Etats. L'utilisation de tous les types d'engins de pêche, sans exception, est traditionnellement garantie par le principe de la liberté de la pêche.

L'article 2 de la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer contient une formulation plus nuancée des droits des Etats de pêcher en haute mer, à savoir:

« 1. Tous les Etats ont droit à ce que leurs ressortissants pratiquent la pêche en haute mer, sous réserve *a)* des obligations qu'ils ont contractées par des traités, *b)* des intérêts et des droits des Etats côtiers prévus dans cette convention, et *c)* des dispositions contenues dans les articles suivants en ce qui concerne la conservation des ressources biologiques de la haute mer.

2. Tous les Etats ont le devoir d'adopter — ou de coopérer avec d'autres Etats en vue d'adopter — les mesures applicables à leurs ressortissants respectifs qui seraient nécessaires pour conserver les ressources biologiques de la haute mer.»¹⁵.

Bien que cet article figure dans un traité qui n'a pas été largement adopté¹⁶, son paragraphe 2 est maintenant considéré comme faisant partie du droit coutumier¹⁷. Comme il est indiqué plus en détail ci-après, la Cour internationale de justice, dans l'affaire de compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni contre Islande) a déclaré que l'Etat qui pêche en haute mer a le devoir de tenir pleinement compte des mesures de conservation

dont la nécessité est pleinement démontrée dans la conduite de ses opérations¹⁸.

L'accord multilatéral le plus récent traitant de la liberté de la pêche en haute mer réaffirme celle-ci et confirme aussi que les Etats sont généralement convenus d'obligations qui grèvent ce droit. La partie VII de la CNUDM traite de la haute mer; l'article 87 intitulé «Liberté de la haute mer» prévoit ce qui suit:

«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: [...]

e) la liberté de la pêche, sous réserve des conditions énoncées à la section 2.»¹⁹

A la section II, l'article 116 reprend l'article 1 de la Convention de Genève de 1958 sur la pêche en déclarant que «tous les Etats ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer...», mais il ajoute des conditions nouvelles qui touchent notamment la pêche au filet pélagique dérivant, comme on le verra plus loin.

Alors qu'il est évident que le principe de la liberté de la pêche en haute mer continue de protéger cette activité, il n'est pas moins patent que des conditions grèvent l'exercice de ce droit et qu'elles doivent être prises en compte en ce qui concerne l'utilisation de filets dérivants (ou l'utilisation d'autres engins en haute mer).

LES OBLIGATIONS DES ÉTATS QUI PÊCHENT EN HAUTE MER VIS-À-VIS DE LA COMMUNAUTÉ**GÉNÉRALE DES ÉTATS****Obligation de conserver les ressources biologiques de la haute mer**

La décision de justice dans l'affaire relative à la compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni contre Islande)²⁰ établit le principe que les Etats qui pêchent en haute mer ont le devoir de répondre aux besoins de conservation des ressources biologiques concernées. Dans un passage qui concerne directement

¹⁴ Il est dit au préambule à la Convention que les dispositions du traité sont «pour l'essentiel déclaratoires de principes établis du droit international». Doc. ONU A/Conf. 13L. 53, Recueil des Traités II, Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer 135 (1958).

¹⁵ Doc. ONU A/Conf.13/L54, II, *id.* p. 139.

¹⁶ Au moment de la rédaction, 36 Etats avaient ratifié ou adhéré à ce traité, mais aucun depuis l'adoption de la CNUDM. *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, situation au 31 décembre 1988*. Doc. ONU St/Leg/Ser. B/7 (1989).

¹⁷ Telle n'était pas l'interprétation en 1968. Le Danemark a ratifié la Convention cette année-là en déclarant qu'il ne se considérait pas lié par la dernière phrase de l'article 2. *Id.*

¹⁸ Texte à la note 20.

¹⁹ La Convention n'est pas encore en vigueur, mais a été signée par pratiquement tous les Etats et par quelques autres entités, soit au total 159 entités politiques. Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne sont les principaux non-signataires. Les principaux articles de la Convention concernant les pêches sont désormais largement considérés comme faisant partie du droit international coutumier, surtout ceux qui se rapportent à la pêche dans les zones économiques exclusives.

²⁰ *CIJ, Rap. 1974*, p. 3.

les questions posées par la pêche au filet dérivant en haute mer, la Cour internationale de justice déclarait au sujet de la pêche dans une zone qu'elle considérait majoritairement comme appartenant au domaine de la haute mer:

«Il en résulte que la conclusion de la Cour, suivant laquelle l'extension par l'Islande des limites de sa compétence en matière de pêcheries n'est pas opposable au demandeur, ne signifie pas que celui-ci n'a envers l'Islande aucune obligation en ce qui concerne la pêche dans les eaux litigieuses entre 12 et 50 milles. Au contraire, les deux Etats ont le devoir de tenir pleinement compte de leurs droits réciproques et des mesures de conservation dont la nécessité dans ces eaux est démontrée. L'un des progrès dont le droit international maritime est redevable à l'intensification de la pêche est que, à l'ancienne attitude de laissez-faire à l'égard des ressources biologiques de la haute mer, se substitue désormais la reconnaissance qu'il existe un devoir de prêter une attention suffisante aux droits des autres Etats ainsi qu'aux impératifs de la conservation dans l'intérêt de tous. Par conséquent les deux parties ont l'obligation de continuer de surveiller les ressources halieutiques dans les eaux litigieuses et d'examiner ensemble, à la lumière des données scientifiques et autres qui seront disponibles, les mesures nécessaires pour assurer la conservation et le développement, ainsi que l'exploitation équitable de ces ressources, compte tenu de tout accord international en vigueur entre elles ...»²¹.

Bien que ce devoir ait été énoncé pour la première fois dans la Convention de Genève de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer²², il n'est plus considéré comme une simple obligation découlant d'un traité et liant les parties à l'accord, mais vient comme une obligation de caractère général envers la communauté des nations dans son ensemble. Commentant l'arrêt de la Cour cité ci-dessus, le juge Dillard observe, dans le même sens, que «quoique l'Islande n'ait pas été partie à cette Convention (sur la pêche, 1958), il est néanmoins possible de présumer que, à la lumière de la pratique des Etats et de la reconnaissance généralisée et insistante de la nécessité de mesures de conservation, le principe invoqué peut être admis comme norme du droit international coutumier ...»²³.

Depuis que cet arrêt a été rendu, en 1974, les négociations dans le cadre de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer ont produit des preuves nouvelles de l'acceptation générale de l'obligation d'assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer. L'article 117 prévoit que «tous les Etats ont l'obligation de prendre les mesures, applicables à leurs ressortissants, qui peuvent être nécessaires à la conservation des ressources biologiques de la haute mer, ou de coopérer avec d'autres Etats à la prise de telles mesures». Ainsi, indépendamment de la participation d'un Etat tiers dans une pêcherie de haute mer, l'Etat dont les ressortissants pêchent en haute mer a l'obligation d'adopter des mesures de conservation à appliquer par ses ressortissants. Ces obligations sont maintenant incorporées dans le droit international coutumier.

L'Etat (ou les Etats) envers lequel l'Etat qui pêche en haute mer a des obligations n'est pas spécifiquement identifié dans les dispositions des divers traités. Toutefois, l'injonction d'avoir dûment égard aux intérêts d'autres Etats semble établir qu'un autre Etat (pas nécessairement un autre Etat pratiquant la pêche) ayant un intérêt peut obtenir réparation pour non-observation de l'obligation visée. Dans l'affaire relative à la compétence en matière de pêcheries, la Cour a constaté que les intérêts du Royaume-Uni avaient été lésés par l'Islande, en tant qu'Etat côtier, dans l'exercice de sa liberté de pêche, mais elle indiquait que «l'attention suffisante» devait s'étendre aussi aux intérêts des autres Etats²⁴. Pour ce qui concerne la pêche au filet dérivant, l'obligation de conserver les ressources biologiques de la haute mer exploitées avec ce type d'engin vaut par conséquent vis-à-vis d'autres Etats qui ont un intérêt dans les ressources concernées.

Comme il sera précisé plus loin, d'autres dispositions de la CNUDM stipulent des obligations de conservation pour l'Etat qui pratique la pêche en haute mer.

L'article 116(b) impose à l'Etat pratiquant la pêche en haute mer des obligations eu égard aux articles 63(2), 64, 65, 66 et 67 en précisant que le droit de pêcher en haute mer est subordonné aux «droits et obligations ainsi qu'aux intérêts des Etats côtiers tels qu'ils sont prévus, entre autres, à ces articles». Que les Etats côtiers aient un intérêt dans la conservation des stocks mentionnés dans ces articles ne fait aucun doute.

Bref, la CNUDM établit clairement que les Etats qui pratiquent la pêche en haute mer ont l'obligation de

²¹ *Id.*, p. 31.

²² Art. 3.

²³ *CIJ, Rap. 1974*, p. 69.

²⁴ *Id.*, p. 29, par. 68 et 69.

prendre des mesures de conservation en haute mer, soit en ce qui concerne leurs seuls ressortissants, soit en coopération avec d'autres Etats en ce qui concerne leurs ressortissants ensemble.

Ces obligations ne sont pas purement théoriques: les mesures prises, y compris récemment, par les Etats pratiquant la pêche en haute mer conjointement avec d'autres Etats concernés en témoignent sans ambiguïté. Les indices les plus récents des attentes des Etats en ce qui concerne les obligations de conserver les ressources en haute mer sont, notamment, les négociations du Pacifique Sud en ce qui concerne l'utilisation de filets dérivants; les réactions du Japon, de la République de Corée et de la province chinoise de Taiwan devant les demandes de mesures internationales; la Convention de l'Organisation des pêches du Forum du Pacifique Sud (FFA) sur l'interdiction des filets dérivants et tous les témoignages en justice ou les actions subséquentes dans ce domaine; la législation adoptée par les Etats-Unis et les accords bilatéraux avec le Japon, la République de Corée et la province chinoise de Taiwan²⁵ qui en sont résultats; et la résolution 44/225 des Nations Unies de décembre 1989. Avant que ne s'exercent des pressions internationales au sujet du Pacifique Sud et du Pacifique Nord, les Etats concernés, à l'exception du Japon au sujet du saumon, ne donnaient guère de signes qu'ils ressentaient l'obligation d'introduire des mesures de conservation²⁶.

Que l'obligation de conservation pour les pêcheries de haute mer soit largement acceptée et que l'on puisse

²⁵ L'accord entre les Etats-Unis et le Japon figure dans les lettres datées du 28 juin et du 2 mai 1989, en ce qui concerne différents sujets, notamment la position du Japon sur la liberté de la haute mer pour ce qui est de la pêche au filet dérivant en haute mer; les dispositions régissant le programme volontaire d'observateurs pour 1989 et les mesures à prendre pour organiser un programme d'observateurs pour 1990; le programme japonais de 1989 de réglementation et de mise en application visant la pêche à l'encornet au filet dérivant en haute mer et les plans pour 1990; et les plans concernant les mesures réglementaires pour 1990. Il a été expressément dit que toutes les mesures et les programmes seraient annulés si le Japon était mis en cause au titre du Driftnet Impact Monitoring, Assessment and Control Act de 1987. L'accord entre les Etats-Unis et la province chinoise de Taiwan est annexé à un échange de lettres datées du 30 juin 1989. L'accord entre les Etats-Unis et la République de Corée figure dans les arrangements conclus le 8 septembre 1989 par un échange de lettres entre ces deux Etats.

²⁶ D'autres préoccupations auraient été exprimées par le Comité permanent des affaires maritimes pour l'océan Indien, la Commission internationale pour l'exploration scientifique de la mer Méditerranée, et les chefs de gouvernement du Commonwealth. Voir Comité des pêches (COFI), *La pêche aux grands filets pélagiques dérivants*, Doc. FAO C 89/Inf/17, novembre 1989, p. 3-6.

compter qu'elle sera appliquée, c'est ce que semble signifier l'adoption de la résolution 44/225 par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa 44^e session. Cette résolution sur l'utilisation des grands filets dérivants témoigne de l'importance donnée à l'obligation de conservation par la communauté internationale dans son ensemble. Le paragraphe 8 du préambule de cette résolution affirme que, conformément aux articles de la CNUDM, «tous les membres de la communauté internationale ont l'obligation de coopérer, à l'échelon mondial et régional, à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la haute mer et de prendre individuellement ou collectivement les mesures à appliquer par leurs ressortissants pour assurer la conservation de ces ressources». Cela semble confirmer que ces devoirs sont devenus des principes du droit coutumier puisqu'il n'est pas fait référence aux Etats parties à la CNUDM, mais à «tous les membres de la communauté mondiale».

Le dispositif de la résolution 44/225 manifeste les perspectives actuelles de façon encore plus significative. Il est recommandé au paragraphe 3 que pour le 30 juin 1991 «tous les membres intéressés de la communauté internationale» examinent «les meilleures données scientifiques disponibles sur les effets de la pêche aux grands filets pélagiques dérivants, pour faire le point de la question et convenir des nouvelles mesures collectives de réglementation et de surveillance qui s'avèreraient *nécessaires*». Malgré cette référence aux mesures requises après examen des «meilleures données scientifiques disponibles», les alinéas a) à c) du paragraphe 4 du dispositif recommandent de prendre des mesures qui ne sont pas nécessairement dictées par les données disponibles.

Il est recommandé à l'alinéa a) du paragraphe 4 que les Etats intéressés cessent entièrement la pêche hauturière aux grands filets pélagiques dérivants, sauf si des mesures effectives de conservation et de gestion sont en place au 30 juin 1992. Aux termes de ce paragraphe, il incombe aux Etats qui pratiquent la pêche aux grands filets pélagiques dérivants de collaborer avec d'autres pour produire une analyse statistique rigoureuse servant de base pour prendre des mesures de conservation et de gestion effectives avant la date fixée. Cette résolution invite spécifiquement à une collaboration internationale, et pas seulement ou exclusivement nationale, pour produire l'analyse requise. Si les mesures dites n'ont pas été rendues effectives dans le délai fixé, la pêche au filet pélagique dérivant devra cesser en attendant qu'elles le soient

(alinéa a) du paragraphe 4). Contrairement à l'enchaînement normal des événements, il est postulé que les filets incriminés ont des effets indésirables sur les stocks, cela jusqu'à ce qu'il soit démontré qu'il en est autrement. Compte tenu de l'absence de données plausibles sur les effets indésirables allégués des filets dérivants, le postulat qu'il faut agir illustre la force de l'opinion selon laquelle les Etats pêchant en haute mer au filet dérivant ont l'obligation de prendre des mesures de conservation et de coopérer avec d'autres Etats.

Les alinéas b) et c) de ce même paragraphe sont aussi révélateurs, le premier surtout. Il y est recommandé «d'entreprendre sans tarder de réduire progressivement la pêche aux grands filets pélagiques dérivants dans la région du Pacifique Sud, de sorte qu'elle cesse le 1^{er} juillet 1991 au plus tard, cela à titre de mesure intérimaire et en attendant que toutes les parties concernées concluent les arrangements voulus de préservation et de gestion des ressources en thon blanc germon du Pacifique Sud». Cette recommandation n'est nuancée par aucune mention de conditions préalables à la cessation des activités, à moins que les mesures appropriées ne soient déjà en place à la date spécifiée.

L'alinéa c) recommande de plafonner immédiatement le volume des opérations de pêche aux grands filets pélagiques dérivants dans le Pacifique Nord et dans toutes les hautes mers en dehors de l'océan Pacifique, «étant entendu que cette mesure pourra être revue comme il est dit à l'alinéa a) du paragraphe 4».

En somme, il apparaît nettement que les Etats en général, et notamment ceux qui pêchent en haute mer, reconnaissent l'obligation de prendre des mesures visant la conservation des ressources biologiques de la haute mer.

La référence à la «conservation» dans l'obligation de conserver les ressources biologiques de la haute mer.

Il ne semble pas jusqu'ici y avoir antagonisme des vues en ce qui concerne les objectifs des mesures de conservation des ressources biologiques prises par les filets dérivants en haute mer. Un problème pourrait se poser si certains Etats qui pratiquent cette pêche prétendaient que les seules prescriptions réglementaires acceptables étaient celles visant à accroître au maximum la production équilibrée, tandis que d'autres Etats, y compris des Etats pratiquant la pêche, étaient d'avis que les mesures de conservation pourraient fixer des limites aux captures à un niveau inférieur à la capture maximale équilibrée. La seule source faisant foi en la matière semble être la CNUDM.

La CNUDM contient des innovations importantes dans ses dispositions visant la conservation des ressources biologiques, notamment celles de la haute mer. L'article 119 prévoit ce qui suit:

« 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 à 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 sur la conservation des stocks de poisson sont diffusées et échangées régulièrement par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales, lorsqu'il y a 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.

L'innovation la plus notable de l'article 119 est de permettre de s'écarter de la capture maximale équilibrée comme objectif des mesures de conservation; l'innovation est dans l'intention de disposer que les facteurs environnementaux et économiques pertinents peuvent être appliqués pour déterminer le niveau d'abondance à maintenir dans une pêcherie. En pratique, cela permet d'adopter des mesures assurant un niveau d'abondance supérieur à celui qui pourrait devoir être assuré pour donner la capture maximale équilibrée. La densité supérieure du stock qui en résulte permet une capture plus grande par unité d'effort, ce qui se traduit

en une baisse des coûts et une meilleure rentabilité nette pour l'exploitant. Le prix à payer est de réduire le volume total des captures. Dans le cas d'une pêcherie de haute mer, cela revient à répartir une quantité moindre de poisson entre les Etats pêcheurs concernés. La rentabilité globale pourrait être accrue, mais en raison des différences de coûts d'exploitation des diverses flottilles nationales, les gains nets pourraient diminuer pour certains Etats. Il convient de souligner que, dans cette perspective comme dans d'autres, il peut être bien fondé, sur le plan environnemental ou économique, de prendre les mesures qui visent un niveau d'abondance produisant la capture maximale équilibrée. Néanmoins, des différends pourraient survenir au sujet des solutions possibles autorisées par l'article 119.

L'article 119 ne prescrit pas que les Etats concernés par la conservation en haute mer déterminent une capture admissible pour les stocks visés, mais n'exclut pas cette forme de régulation pour autant. Il s'en remet aux Etats concernés pour la détermination de la nature des mesures de conservation éventuelles à mettre en œuvre dans telle ou telle pêcherie. Il va sans dire que l'interdiction de toute utilisation du filet dérivant n'est pas inspirée par cet article, mais que ce dernier ne l'exclut pas non plus.

Il ressort par ailleurs clairement de l'article 119 que les Etats qui pratiquent la pêche au filet dérivant en haute mer doivent s'efforcer d'acquiescer des informations sur les espèces associées ou dépendantes des espèces exploitées et doivent prendre en considération les effets de la pêche sur ces espèces. La technique du filet dérivant est connue pour faire périr des quantités notables de mammifères marins, aussi cette obligation est-elle importante.

L'obligation de fond en matière de conservation dont il faut tenir compte en ce qui concerne les espèces associées ou dépendantes est de maintenir ou de rétablir les populations au-dessus des niveaux auxquels leur reproduction pourrait être sérieusement compromise. Bien que cette obligation permette des prélèvements substantiels, elle peut aussi imposer un effort de recherche considérable, l'abondance des populations des espèces de haute mer pouvant être difficile à déterminer, de même que les effets des engins dérivants sur ces populations.

Obligation de coopérer avec d'autres Etats

en ce qui concerne les mesures de conservation

La discussion qui précède montre que l'obligation de coopérer est clairement exprimée dans la CNUDM,

plus particulièrement à l'article 117²⁷, et qu'elle est probablement aussi considérée comme un principe coutumier du droit de la mer. Dans l'affaire déjà mentionnée, la Cour internationale de justice a statué qu'en raison de leurs droits respectifs sur les zones litigieuses de haute mer au-delà des 12 milles (comme elle en était d'avis) les parties étaient requises «d'examiner ensemble, à la lumière des informations disponibles, scientifiques et autres, les mesures nécessaires pour conserver et mettre en valeur, et exploiter équitablement, les ressources concernées...»²⁸. Outre cette forme particulière de coopération découlant de droits simultanés en haute mer, la Cour a statué que les parties devaient engager des négociations pour résoudre le différend qui les opposait et leur a ordonné de le faire.

La coopération peut, évidemment, prendre des formes nombreuses, et on ne saurait s'acquiescer définitivement du devoir qu'elle représente par une quelconque activité, qu'elle soit menée en parallèle, en commun ou en coordination. Dans le cas de la pêche au filet dérivant, il y a eu divers types d'activités coopératives entre les divers Etats concernés, aux échelons bilatéral, régional et mondial, que l'on pourrait citer comme preuve qu'une obligation de coopérer est perçue. Le Japon, notamment, effectue de longue date des recherches sur ses propres pêcheries de saumon au filet dérivant dans le Pacifique Nord, participe à des discussions en ce qui concerne les recherches correspondantes et à des négociations pour traiter des effets de cette pêche sur divers stocks. Plus récemment encore, plusieurs Etats du Pacifique Nord ont conclu des accords bilatéraux avec les Etats-Unis, prévoyant diverses mesures visant à développer l'information scientifique en ce qui concerne la pêche à l'encornet au filet dérivant dans cette région.

Par ailleurs, la pêcherie de thon germon du Pacifique Sud a récemment suscité une attention considérable. Des réunions se sont tenues entre les Etats insulaires du Pacifique et entre ceux-ci et les Etats qui utilisent le filet dérivant. Lors d'une réunion à laquelle participaient le Japon, la République de Corée et la province chinoise de Taiwan, en juin 1989, les Etats insulaires du Pacifique ont appelé à ce que cesse l'utilisation du filet dérivant dans le Pacifique Sud jusqu'à ce qu'un régime satisfaisant de gestion soit établi. La République de

²⁷ «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.»

²⁸ *CIJ, Rap. 1974*, p. 34-35.

Corée est convenue de cesser cette exploitation au filet dérivant, mais pas le Japon et Taiwan. En revanche, ces derniers sont convenus de diverses actions communes pour la campagne suivante, notamment, dans le cas du Japon, d'un gel du nombre des navires à l'effectif de 1988/89, de l'envoi d'un navire de patrouille dans la région, et d'efforts de collecte de données pertinentes sur la pêche, en particulier de statistiques côtières²⁹.

Le palmarès général de la coopération internationale dans le domaine de la poursuite de la conservation des ressources marines en haute mer est bien entendu fort substantiel. Il ne peut être examiné en détail ici, car il faudrait pratiquement dresser l'historique de la conservation des ressources halieutiques sur plusieurs décennies. Presque tous les Etats côtiers du monde interagissent en quelque manière avec les autres nations ou les organes internationaux en ce qui concerne les pêcheries adjacentes à leurs côtes ou d'importance notable ailleurs. Ces formes de coopération constituent une large palette d'activités: échange d'informations et de vues, dans les instances tant bilatérales que multilatérales; adoption séparée de politiques et de positions parallèles; échange de personnel et d'informations scientifiques; débat sur des questions d'intérêt commun; participation à des enquêtes scientifiques officielles; participation à des réunions scientifiques nationales et internationales; négociations internationales (bilatérales, régionales, multilatérales, mondiales); accords spécifiques de divers ordres et de diverse portée, entre autres ceux qui visent l'instauration d'une coopération plus étroite.

La marque la plus indiscutable de l'intérêt porté par les Etats, individuellement et collectivement, à la conservation des ressources marines est la tenue de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Pratiquement tous les Etats du monde y ont pris part, en faisant l'un des efforts les plus marquants de coopération dans l'histoire pour traiter de la conservation des ressources biologiques. Bien que le problème ait été très politique et controversé, mettant enjeu des intérêts majeurs pour les Etats côtiers et les Etats pratiquant la pêche, les efforts pour négocier les principes de la conservation des ressources halieutiques ont abouti. Bien des principes énoncés dans cet accord, comme il est suggéré ailleurs, traduisaient et continuent aujourd'hui à exprimer le droit coutumier de la mer.

Chercher à résoudre les différends par un règlement négocié est un exemple notable de comportement coopératif. La négociation directe, même si elle n'est pas exempte de complexité, est la forme la plus simple de coopération, quelque difficiles que soient les problèmes à régler. Rechercher un règlement devant des instances judiciaires internationales, par exemple en se pliant à une procédure d'arbitrage, de médiation ou de conciliation, ou en portant l'affaire devant la Cour internationale de justice, représente une forme prééminente de coopération. Il est significatif que la CNUDM prévoit des dispositifs obligatoires de règlement des différends visant spécialement les litiges en matière de pêche, et que les litiges en matière de pêche en haute mer entrent directement dans le champ d'application des dispositions pertinentes.

Pour évaluer si tel ou tel Etat a engagé une coopération, il faut prendre en compte un champ éventuellement très large de comportements.

Obligation de négocier des mesures de conservation

L'article 118 de la CNUDM exprime de façon plus fine le devoir de coopérer à la conservation en spécifiant que les Etats pratiquant la pêche en haute mer doivent négocier «en vue» de prendre les mesures nécessaires à la conservation des ressources concernées. Ce devoir s'exerce quand les ressortissants de différents Etats prennent des ressources biologiques tant identiques que différentes dans la même zone. Stipuler une obligation de négocier est autre chose que stipuler une simple coopération, dont on peut s'acquitter par d'autres activités, et représente une exigence d'un autre degré. L'obligation de négocier ne signifie pas conclure un accord, mais oblige à chercher de bonne foi à résoudre les divergences et à parvenir à une entente.

Stipuler une coopération sous forme de négociation n'est pas nouveau dans le contexte des problèmes de la pêche en haute mer. Dans l'affaire de compétence déjà mentionnée, la Cour internationale de justice a lié à une négociation l'obligation pour le Royaume-Uni et l'Islande de coopérer en ce qui concerne la pêcherie de haute mer, en tant que moyen de résoudre leurs divergences³⁰. La Cour a répété la déclaration qu'elle avait faite dans l'affaire du plateau continental de la mer du Nord, à savoir que la négociation est une application particulière du principe du règlement pacifique des

²⁹ Cette information figure dans un rapport établi par Judith Swan, juriste, Forum Fishery Agency, in *Proc. of the North Pacific Driftnet Conference*, 17-19 juillet 1989, p. 140 et 145.

³⁰ *CIJ, Rap. 1974*, par. 73-77, p. 31-32.

différends, comme il est expressément énoncé à l'article 33 de la Charte des Nations Unies³¹.

Dans le contexte de l'utilisation de filets pélagiques dérivants en haute mer, il est notoire que les parties concernées ont engagé des négociations, ainsi que d'autres formes de coopération internationale. Certains accords internationaux conclus de longue date traitent des filets pélagiques dérivants³² et, récemment, des accords spéciaux ont été conclus pour appliquer les mesures visant l'utilisation de filets dérivants en haute mer et établir la base de la poursuite de la coopération³³.

Obligation d'élaborer et de communiquer des informations scientifiques sur les stocks exploités en haute mer

L'obligation d'assurer la conservation des pêcheries exploitées en haute mer semble impliquer nécessairement que l'Etat du pavillon a le devoir correspondant d'effectuer les enquêtes scientifiques nécessaires pour fonder le programme adéquat de conservation. A moins que cet Etat n'ait aussi le devoir d'élaborer la base scientifique d'un tel programme, y compris la connaissance des effets de la pêche sur les espèces et les stocks capturés de façon accessoire, il ne sera guère en mesure de s'acquitter de l'obligation de base de conservation.

Il est notoire que les mesures de conservation des ressources biologiques marines sont formulées pour tenir compte des enquêtes scientifiques effectuées individuellement par les Etats-nations prenant part à l'exploitation de ces ressources. Nombre d'Etats côtiers et d'Etats qui pratiquent la pêche ont conclu des accords multilatéraux limités pour la conservation des stocks halieutiques et des mammifères marins. Ces accords prévoient souvent un mécanisme institutionnel de coopération entre les Etats concernés et appellent les parties à entreprendre des travaux scientifiques pour jeter la base de mesures de conservation que recommandera l'organe ainsi constitué. Dans quelques cas, des Etats ont constitué des équipes indépendantes chargées d'effectuer les travaux scientifiques nécessaires, mais cela reste l'exception. L'approche normale de la

coopération internationale consiste plutôt à ce que les travaux scientifiques soient effectués par des entités scientifiques des Etats parties, puis à tenir des consultations et des discussions sur les résultats des recherches et, le cas échéant, à émettre des recommandations communes à l'intention des pays participants.

Il n'est donc pas surprenant que la Convention de Genève de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, qui a été la première tentative d'accord multilatéral général sur le sujet, présume et non point stipule directement que les Etats sont responsables des études scientifiques nécessaires sur lesquelles reposent les mesures de conservation qu'ils ont obligation de prendre en haute mer. Il est impossible de lire ce texte et de comprendre les obligations qu'il énonce sans y voir qu'il est entendu qu'il incombe aux Etats qui pratiquent la pêche en haute mer d'effectuer les recherches scientifiques nécessaires pour imposer des mesures de conservation dans les zones concernées. Si tel n'était pas le cas, le traité serait privé de sens. De manière analogue, l'obligation de droit coutumier de prendre des mesures de conservation quand les navires de l'Etat du pavillon pêchent en haute mer serait dénuée de sens si cet Etat n'avait pas aussi le devoir d'acquérir une connaissance scientifique de la pêcherie qu'il exploite.

Ces considérations aident à expliquer la décision de la Cour internationale de justice dans l'affaire relative à la compétence en matière de pêcheries, que l'on peut de nouveau citer comme exprimant la reconnaissance de l'obligation de l'Etat qui pêche en haute mer (et de l'Etat côtier intéressé en l'occurrence) de «surveiller les ressources halieutiques dans les eaux litigieuses et d'étudier en commun, à la lumière des informations disponibles, scientifiques et autres, les mesures requises pour la conservation et le développement, et l'exploitation équitable, de ces ressources...»³⁴. La Cour a noté que résoudre le différend par la négociation, donc établir une limitation des captures et de l'effort de pêche «exige une connaissance scientifique détaillée du lieu de pêche»³⁵. «Il est évident que les informations et l'expertise pertinentes seront principalement en la possession des parties.»³⁶

La CNUDM place sans équivoque la responsabilité de la recherche halieutique sur les Etats côtiers en ce qui concerne la zone économique exclusive où ils ont des

³¹ *Id.* p. 32, par. 75.

³² La Convention internationale concernant les pêcheries hauturières de l'océan Pacifique Nord, conclue en 1952, était essentiellement axée sur la capture du saumon en haute mer par les navires japonais utilisant des filets dérivants.

³³ Au deuxième semestre de 1989, les Etats-Unis ont conclu des accords bilatéraux avec le Japon, la province chinoise de Taiwan et la République de Corée. Voir la note 25 ci-dessus.

³⁴ *CIJ, Rap. 1974*, p. 31, par. 72.

³⁵ *Id.* p. 32, par. 73.

³⁶ *Id.*

droits souverains et sur les Etats pratiquant la pêche en haute mer (en sus des Etats côtiers) en ce qui concerne la haute mer. Elle stipule non seulement que l'Etat côtier a des droits souverains aux fins de la conservation des ressources biologiques de la zone économique exclusive, qui confinent l'autorité à cet effet à l'Etat côtier, mais en outre que seul l'Etat côtier a compétence pour régler et conduire les recherches halieutiques dans la zone économique exclusive. Un Etat qui serait autorisé à pêcher dans la zone économique exclusive d'un autre pourrait être placé dans l'obligation de faire des recherches halieutiques dans cette zone, mais l'article 62(4) déclare que ces recherches sont assujetties à l'autorité et au contrôle de l'Etat côtier. Bref, il ne fait nul doute que l'obligation d'effectuer des recherches dans la zone incombe à l'Etat côtier qui a le devoir d'assurer la conservation des ressources qu' elle contient.

La situation est analogue en ce qui concerne la haute mer. La responsabilité des mesures de conservation incombe aux Etats qui pêchent en haute mer. L'article 117 impose à ces Etats de prendre les mesures nécessaires de conservation. Amoins que les mots n'aient perdu leur sens, cet article enjoint aux Etats qui pêchent en haute mer de produire ou d'acquérir, le cas échéant au moyen de recherches directes, les données nécessaires pour prendre des mesures de conservation. L'article 119 prescrit lui aussi sans équivoque la production et la diffusion d' informations scientifiques en ce qui concerne les pêcheries de haute mer: «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 poisson sont diffusées et échangées régulièrement par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales, lorsqu'il y a lieu, et avec la participation de tous les Etats concernés.»

Comme la Cour l'a observé dans l'affaire relative à la compétence en matière de pêcheries, il est évident que les informations pertinentes seront aux mains de ceux qui exploitent les ressources biologiques.

Les événements récents relatifs à l'utilisation des filets pélagiques dérivants en haute mer ont tendance à confirmer que les Etats qui utilisent ces engins reconnaissent désormais une responsabilité en matière de diffusion d'informations sur les effets de ce type de pêche. Il s'agit notamment des accords négociés avec les Etats-Unis en ce qui concerne la pêche à l'encornet au filet dérivant dans le Pacifique Nord. Préalablement à cela, bien entendu, et depuis plusieurs décennies, le Japon avait effectué des recherches sur les pêcheries de

saumon au filet dérivant dans le Pacifique Nord, et plus récemment sur les pêcheries d'encornet.

Les éléments disponibles sont dans une certaine mesure équivoques, car certains au moins des grands utilisateurs du filet dérivant de haute mer autres que le Japon n'avaient pas fourni préalablement d'effort appréciable pour surveiller leurs propres pêcheries ou pour les régler de manière sensible.

Une question juridique qui pourrait se poser dans ce contexte est celle des dispositions des législations nationales sur les effets de la pêche au grand filet pélagique dérivant en matière de sanctions. La législation des Etats-Unis³⁷ charge l'exécutif de négocier des accords avec les Etats qui pratiquent cette pêche aux fins de produire des informations relatives aux effets de ces activités sur les ressources marines américaines, dont les Etats-Unis considèrent que font partie les espèces qui migrent au-delà de leur zone économique exclusive de 200 milles jusqu'en haute mer. Des accords analogues devaient être négociés en ce qui concerne l'application des lois, règlements et accords applicables aux navires de pêche hauturière au filet dérivant.

Cette législation prévoyait que si ces négociations n' aboutissaient pas à des accords avec les pays désignés dans le délai fixé, le fait serait attesté par une autorité administrative des Etats-Unis et le Président en serait saisi. Cette «certification» vaudrait aussi aux fins de la Loi sur la protection des pêcheurs, au titre de laquelle le Président peut décider l'embargo sur le poisson et les produits de la pêche du pays concerné.

Il a été perçu que la menace de «certification» dans le cadre de la législation des Etats-Unis a été un facteur qui a poussé à conclure les divers accords entre les Etats-Unis et le Japon, ce dernier étant au nombre des Etats pratiquant la pêche en haute mer au filet dérivant dans le Pacifique Nord³⁸. Un professeur japonais de droit a argué, dans une situation distincte mais comparable, qu'un tel accord est nul au regard du droit international parce qu'il a été conclu sous l'usage ou la menace de la force; dans ce cas, sous la menace de sanctions

³⁷ Driftnet Impact Monitoring, Assessment and Control Act, 1987.

³⁸ Dans l'échange de lettres par lequel l'accord a été conclu, il était expressément dit que l'accord serait nul si le Japon était mis en cause au titre de la législation américaine. Voir note 25 ci-dessus. Un télégramme adressé le 10 mai 1989 par l'ambassade des Etats-Unis à Tokyo au Département d'Etat faisait observer que les administrateurs des organes japonais compétents étaient d'avis que leur gouvernement avait révisé sa position sous la menace d'une mise en cause au titre du United States Driftnet Act de 1987, laquelle entraînerait des sanctions commerciales.

économiques. Pour autant que l'on sache, les autorités japonaises n'ont pas protesté en ce sens, pas plus qu'aucun des autres gouvernements concernés³⁹.

Base scientifique des mesures de conservation en haute mer

La norme qui gouverne la preuve scientifique en ce qui concerne les mesures de conservation en haute mer est énoncée à l'article 119 de la CNUDM: «1. Lorsqu'ils fixent le volume 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 à rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents...». Cet énoncé est similaire mais pas identique à celui de l'article 61(2), lequel énonce l'autorité des Etats côtiers dans leur zone économique exclusive. Dans ces deux cas, le décideur doit se fonder sur les meilleures données scientifiques disponibles⁴⁰.

Cette formule est sans conteste relativiste, car elle ne demande que la meilleure information, et non pas «la plus complète» ou «la plus exhaustive» ou la meilleure que l'on puisse concevoir. Par conséquent, cette norme ne crée pas nécessairement une obligation pesante ou d'envergure dont il faut s'acquitter avant que les mesures de conservation nécessaires puissent être prises par les

³⁹ Sumi, 1988, The «whale war» between Japan and the United States: problems and prospects, *17 Denver J. Int. Law and Policy*, p. 317.

⁴⁰ Toutefois, le poids à donner à ces données peut varier. A l'article 61(2), au sujet de la zone économique exclusive, l'Etat côtier, «compte tenu» de ces données, prend des mesures appropriées de conservation et de gestion. A l'article 119, au sujet de la haute mer, les Etats concernés «s'attachent, en se fondant sur les données scientifiques les plus fiables dont ils disposent, 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...». L'obligation de «tenir compte» diffère de la prescription de «se fonder». La première peut être la plus faible des deux prescriptions. Plusieurs distinctions de ce type sont examinées dans Allott, 1983, *Power Sharing in the Law of the Sea*, 77*AM. J. Int. Law* 1. L'auteur observe: «Ceux qui n'ont pas pris part à des négociations internationales ont tendance à sous-estimer ces concepts-limites dans les relations juridiques. Ceux qui ont pris part à de telles négociations ont tendance à se laisser obséder par ces distinctions, pour oublier quelques semaines plus tard les motifs de tant d'échauffement et pourquoi telle ou telle formule mettait en jeu tout l'intérêt national. Mais quels que soient les motifs qui président au débat à un moment donné, le résultat est un texte qui fait appel aux nuances en cause pour exprimer le fond d'une relation juridique particulière.» *Id.*, p. 11.

Etats, côtiers ou pratiquant la pêche en haute mer. Prendre des mesures de conservation ne contraint pas ces Etats à produire des études et des évaluations faisant autorité sur un problème de pêche particulier donnant lieu à des allégations d'exploitation excessive. On reconnaît depuis longtemps que, dans des contextes particuliers, les informations sur les statistiques de capture, les structures de population, les caractéristiques du cycle biologique, l'abondance des populations, les relations avec d'autres espèces, les interactions avec le milieu marin dans son ensemble, les cycles de longue durée, et autres données capitales, sont difficiles à réunir. Les informations pertinentes sont parfois rares, résultent de méthodes incertaines, sont de qualité variable et sont sujettes à des interprétations divergentes. Cela étant, une norme absolue de vérité scientifique déterminerait l'impossibilité de tout système réglementaire, livrant les pêcheries à une surpêche éventuelle quelle que soit la probabilité que des prélèvements trop lourds y sont déjà pratiqués.

La norme de «la meilleure information disponible» permet de faire appel à des preuves médiocres pour justifier les mesures de conservation applicables à une pêcherie particulière, si ces éléments de preuve sont les meilleurs dont on dispose. Cela peut prendre une importance spéciale en ce qui concerne la pêche au filet dérivant en haute mer, qui se pratique parfois sur des lieux de pêche très reculés où les recherches ont été sommaires et les résultats d'une représentativité douteuse, et où la couverture des travaux est parfois mince au regard de l'étendue de la zone où se pratique l'exploitation. Même ces informations, aussi maigres soient-elles, peuvent être de qualité supérieure à celle des efforts initiaux d'équipes scientifiques officiellement constituées que l'on dépêche sur place le temps d'une enquête-éclair. Quoi qu'il en soit, l'anotio de «meilleure information disponible» est susceptible de déclencher une activité réglementaire qui autrement attendrait les résultats de recherches plus systématiques ou plus exhaustives.

Bien que cette norme de preuve scientifique semble être largement acceptée, le fait qu'elle soit invoquée dans la résolution 44/225 des Nations Unies sur la pêche aux grands filets pélagiques dérivants en haute mer donne lieu à certaines questions. Cette résolution peut s'interpréter, et probablement devrait être interprétée, comme recommandant que des mesures soient prises en ce qui concerne l'utilisation en haute mer de filets dérivants sans qu'il soit nécessaire de s'appuyer sur des informations d'aucune nature, scientifiques ou

autres. Nous examinons la résolution 44/225 dans ce qui suit.

Dans un paragraphe du préambule, il est estimé que «toute réglementation relative à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la mer doit s'appuyer sur les meilleures analyses et données scientifiques disponibles». Enjoindre aux décideurs de tenir compte de ces données n'est pas nécessairement la même chose que dire qu'ils doivent prendre des mesures en s'appuyant sur ces données. De fait, l'alinéa a) du paragraphe 4 du dispositif recommande que tous les États décrètent le 30 juin 1992 au plus tard un moratoire sur toutes les opérations de pêche aux grands filets pélagiques dérivants, même en l'absence de toute information sur les effets de cette pêche sur des stocks spécifiques ou sur l'écosystème marin en général. Le moratoire doit prendre effet si certains événements ne se sont pas produits, à savoir si des mesures effectives de conservation et de gestion n'ont pas été prises. Le moratoire peut être convenu en application de cette résolution, donc même s'il n'est fourni aucune preuve scientifique établissant le bien-fondé de la cessation de l'activité concernant une pêcherie particulière. Seule l'inaction conduit à la cessation, du moins provisoire, des opérations de pêche concernées⁴¹.

En outre, l'application de mesures de conservation ne doit pas nécessairement se fonder sur les meilleures données scientifiques disponibles. Aux termes du paragraphe 4, les mesures peuvent être introduites sur la base d'une «analyse statistique rigoureuse». Celle-ci n'est pas nécessairement assimilable aux «meilleures données scientifiques disponibles» et peut être incompatible avec ces données. Il est concevable que cette analyse tienne compte des meilleures données disponibles, mais il n'est énoncé aucune exigence à cet

effet, à moins que l'on n'en déduise une du paragraphe pertinent du préambule ou des paragraphes 2 ou 3 du dispositif².

Même si l'expression «analyse statistique rigoureuse» s'entend comme étant nuancée par l'obligation pour les parties de s'appuyer sur «les meilleures données scientifiques disponibles», il est aussi prévu que l'analyse doit être «effectuée en commun» par les parties concernées. Cela semble signifier que la rigueur de l'analyse et la qualité des données sont laissées à l'appréciation combinée de plusieurs États concernés. Si un ou plusieurs de ces États ne s'accordent pas sur l'analyse, ou ont des vues divergentes sur les données, l'effet résultant est qu'il est fait obstacle à la production d'une analyse. Cela pourrait se produire quelles que soient les qualités des données et la rigueur de l'analyse. Comme l'analyse est la condition déterminante de la poursuite ou de la cessation d'une activité de pêche, les attitudes des États concernés sont d'une importance critique. En définitive, il semble possible que les décisions puissent être fondées sur une base moins fiable que les meilleures données scientifiques disponibles.

Cette résolution présente une complication supplémentaire, à savoir que l'objet des mesures à prendre n'est pas limité à la conservation, mais qu'il s'étend à «empêcher que ces méthodes de pêche n'entraînent, pour la région considérée, des conséquences inacceptables». Vu que les «conséquences inacceptables» ne sont pas définies et ne correspondent pas à un sens généralement accepté, on ne sait guère quels sont les faits ou les informations qui doivent être considérés comme «les meilleures données scientifiques disponibles». La résolution établit une distinction entre de telles conséquences et la «conservation», donc les données qui normalement devraient intervenir en ce qui concerne la conservation ne semblent pas jouer.

En somme, la résolution 44/225 obscurcit le sens et

⁴¹ Il y a plusieurs raisons plausibles pour qu'il ne soit pas pris de mesures de conservation avant la date fixée, notamment il est possible que le temps manque pour effectuer une «analyse statistique rigoureuse». Il est aussi possible que cette analyse, qui doit être effectuée «en commun par les membres de la communauté internationale» concernés, ne puisse être achevée parce que les parties concernées ne parviennent pas à s'entendre à son sujet. Même si l'analyse ne conclut pas à la nécessité de mesures de conservation, si les parties ne s'accordent pas, la pêche sera suspendue jusqu'à ce qu'un accord intervienne. Les mêmes difficultés se posent en ce qui concerne une pêcherie sous moratoire mais dont l'activité pourrait reprendre. Cette reprise est conditionnée, aux termes de la résolution, par la prise de mesures de conservation sur la base d'une analyse effectuée en commun. L'impossibilité de mener à bien cette analyse interdirait de rouvrir la pêcherie.

⁴² Le paragraphe 2 demande à tous ceux qui pratiquent la pêche aux grands filets dérivants de travailler en étroite collaboration à «améliorer la collecte et l'échange de données scientifiques reposant sur des statistiques solides». Des données scientifiques statistiquement fondées ne sont pas nécessairement équivalentes aux «meilleures données scientifiques disponibles». La statistique peut servir à manipuler les données qu'on veut, y compris des chiffres choisis arbitrairement. Le paragraphe 3 recommande que soient examinées au plus tard le 30 juin 1991 les conclusions tirées des «meilleures données scientifiques disponibles» sur les effets de la pêche aux grands filets dérivants, pour pouvoir convenir des nouvelles mesures collectives de réglementation et de surveillance «qui s'avéreraient nécessaires».

l'utilité du principe de l'utilisation des meilleures données scientifiques disponibles. A cet égard, il est douteux qu'il faille donner à cette résolution beaucoup de poids. Elle est issue d'un processus et de négociations très politiques dans une situation où les informations scientifiques disponibles étaient très déficientes, pour ne pas dire totalement absentes. Cette résolution inverse de fait la charge de la preuve pour prescrire que les mesures de conservation soient mises en place *avant* que les données scientifiques disponibles n'appuient une action spécifique et *avant* que la pêche ne puisse commencer ou se poursuivre. Dans ces conditions, la disposition relative à une analyse statistique rigoureuse peut représenter une solution raisonnable. Sans données adéquates, les déductions statistiques représentent une solution viable quand, faute d'action d'aucune sorte, l'exploitation d'une pêcherie risque de cesser. Adhérer à cette résolution ne diminue pas la valeur ni la nécessité de données scientifiques appuyant des mesures appropriées de conservation et de gestion une fois que ces données sont devenues disponibles.

En ce qui concerne les pêcheries d'encornet au filet dérivant du Pacifique Nord, les estimations relatives aux populations affectées de mammifères marins ne seront probablement pas disponibles avant longtemps. Ainsi, il sera difficile d'apprécier l'incidence des captures accessoires qui, elles, sont chiffrées. Dans ce cas, et peut-être dans d'autres, il est possible que la seule solution permettant de poursuivre la pêche au filet dérivant soit d'adopter des mesures de conservation sur la base d'une analyse statistique. Celle-ci pourra se révéler peu fidèle à la situation réelle parce que les chiffres seront quelque peu arbitraires, mais elle pourra néanmoins être le meilleur outil disponible au moment voulu.

LES OBLIGATIONS DES ÉTATS QUI PÊCHENT EN HAUTE MER VIS-À-VIS DES ÉTATS CÔTIERS

La CNUDM contient des dispositions qui prescrivent des obligations aux Etats pêchant en haute mer certaines ressources biologiques aussi présentes dans les zones soumises à la juridiction des Etats côtiers, et qui sont donc partagées avec l'Etat côtier. Les articles 63(2), 64 et 66 énoncent des obligations de conservation en haute mer et seraient applicables à la pêche au filet dérivant s'ils étaient en vigueur. L'article 63(2) prescrit à l'Etat qui pêche en haute mer et à l'Etat côtier de rechercher un accord quand les stocks pêchés en haute mer sont aussi présents dans la zone économique exclusive. La teneur de l'obligation est de rechercher un accord sur la

conservation du stock commun dans la zone adjacente, c'est-à-dire en haute mer.

L'article 64 fait référence à un autre exemple particulier de stocks communs, les grands migrateurs qui sont pêchés tant dans la zone économique exclusive qu'à l'extérieur. Aux termes de l'article 64, l'Etat qui pêche en haute mer et l'Etat côtier, dans la région, doivent coopérer «afin d'assurer la conservation... des espèces en cause dans toute la région». Les quatre derniers mots laissent entendre que des mesures de conservation seraient applicables en haute mer et également dans les zones soumises aux juridictions nationales, sans que lesdites mesures soient nécessairement identiques.

L'article 66 porte sur les espèces anadromes et dispose notamment que l'Etat d'origine est le premier intéressé par ces stocks et qu'il est responsable au premier chef vis-à-vis d'eux. L'Etat d'origine doit instituer des mesures réglementant la pêche dans sa zone économique exclusive et dans le domaine de haute mer au-delà, et doit notamment fixer la capture admissible totale. L'Etat qui pêche en haute mer et l'Etat-hôte des espèces anadromes se consultent «en vue de s'entendre sur les modalités et les conditions de cette pêche, en tenant dûment compte des exigences de la conservation et des besoins de l'Etat d'origine pour ce qui est des stocks en question».

Une des obligations des Etats qui pêchent en haute mer, aux termes de ces différents articles de la partie V de la CNUDM, diffère des obligations déjà examinées en ceci qu'elle s'exerce envers des Etats spécifiques plutôt qu'envers la communauté générale des Etats. De surcroît, ces articles, associés à ceux qui portent sur la haute mer, disposent que l'Etat qui pêche en haute mer n'a pas compétence de décider seul des mesures de conservation associées à la pêche en haute mer et prévues par ces articles. L'Etat côtier est un partenaire obligé de l'Etat qui pêche en haute mer lorsque ce dernier prend des espèces vis-à-vis desquelles l'Etat côtier détient des droits, a des obligations, et dans lesquelles il a un intérêt.

Ces divers articles concernant les stocks communs peuvent être envisagés comme étant de nature complémentaire parce que, si les Etats qui pêchent en haute mer au filet dérivant et les Etats côtiers coopèrent et négocient avec succès, à savoir adoptent et appliquent un régime effectif de conservation, il n'est aucun besoin de recourir à un quelconque autre principe du droit international pour résoudre les problèmes de conservation. Mais si ces Etats ne parviennent pas à agir en commun pour prendre les mesures nécessaires à la

conservation des ressources biologiques de la haute mer, les Etats côtiers peuvent invoquer les autres principes énoncés dans la CNUDM pour justifier d'imposer unilatéralement des mesures de conservation dans l'exploitation des stocks en haute mer. Dans l'état actuel des choses, cela semble improbable, mais ne saurait être complètement invraisemblable. Ainsi, nous examinons ci-après le propos des articles mentionnés en ce qui concerne une action éventuelle des Etats côtiers pour assurer la conservation des stocks de haute mer en question.

Article 63(2): Stocks «à cheval»

Bien que l'article 63(2) établisse que l'Etat qui pêche en haute mer a le devoir de rechercher un accord avec l'Etat côtier, c'est l'article 116 qui stipule que «tous les Etats ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer sous réserve ... 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». L'article 87, dans la partie VII de la CNUDM, déclare que la liberté de la pêche en haute mer est subordonnée à plusieurs dispositions, notamment celles des articles 116 à 120. Ainsi, l'article 116 va au-delà de la prescription de rechercher un accord en déclarant que le droit de pêcher en haute mer est subordonné aux droits et aux devoirs des Etats côtiers en ce qui concerne les stocks «à cheval».

L'article 56 établissant les droits souverains de l'Etat côtier sur les ressources biologiques de la zone économique exclusive, l'article 116 signifie que le droit de pêcher en haute mer est subordonné aux droits souverains ainsi qu'aux intérêts des Etats côtiers, comme il est prévu aux articles de la partie V de la CNUDM. Par conséquent, la CNUDM peut s'interpréter comme disposant que l'utilisation de filets dérivants en haute mer pour exploiter des stocks qui se trouvent aussi dans la zone économique exclusive de l'Etat côtier est subordonnée au droit souverain de cet Etat côtier.

La question à laquelle il faut encore répondre en ce qui concerne l'article 116 est la suivante: comment le droit, qui apparemment prime, de l'Etat côtier peut-il s'appliquer dans le contexte spécifique de stocks «à cheval», donc quand l'Etat qui pêche en haute mer puise dans des stocks aussi présents dans la zone économique exclusive de l'Etat côtier? Dans l'hypothèse où les Etats concernés ne sont pas parvenus à conclure un accord sur la conservation en haute mer, l'une des interprétations possibles de l'article 116 est que l'Etat côtier doit être tenu pour habilité à établir des mesures de conservation

applicables à l'ensemble du stock, y compris dans le secteur de haute mer, et à exiger leur observation par les Etats qui pêchent en haute mer. Le refus de se conformer à des mesures authentiques de conservation de la part de ces derniers constituerait une violation du traité s'il était en vigueur et, s'il ne l'était pas, une violation de l'obligation de droit international coutumier d'adhérer aux mesures de conservation des ressources biologiques de la haute mer. Le bras exécutif, en ce qui concerne l'obligation de droit coutumier, pourrait se réserver la possibilité de perturber les opérations de pêche au filet dérivant dans une mesure propre à satisfaire à l'objectif de conservation. Il n'y aurait pas pénétration à bord ou arraisonnement des navires étrangers pêchant en haute mer, donc pas d'interférence avec les navires pêchant au filet dérivant ni demande d'exercice d'une juridiction sur ces navires. La seule juridiction qui serait invoquée serait celle relative au respect des mesures de conservation, visant et touchant les engins utilisés.

Conformément à la CNUDM, les objections à de telles opérations de «maintien de l'ordre» pourraient être soumises à un mécanisme tiers de règlement des différends, dont la décision aurait force obligatoire pour les parties concernées. Au titre du traité, l'Etat côtier et l'Etat qui pêche en haute mer seraient tenus de se soumettre à une telle procédure de règlement. Même abstraction faite du traité, l'Etat côtier qui engagerait l'action devrait se considérer comme tenu de se soumettre à ce mécanisme. Les mesures de conservation devraient rester en vigueur dans l'attente d'une décision.

Comme la CNUDM n'est pas entrée en vigueur, la pratique des Etats est particulièrement importante. Cette pratique ne manifeste pas encore une approche convenue ou uniforme de ce problème. Dans des cas particuliers de stocks «à cheval», les Etats ont coopéré pour échanger des informations et, dans une pêcherie au filet dérivant (la pêcherie de saumon dans le Pacifique Nord), des accords ont été conclus pour résoudre les controverses dans certaines circonstances. Mais cette pratique ne confirme pas pour autant l'interprétation initiale, à savoir que l'article 116 établit effectivement un droit qui prime, que doivent reconnaître et observer les Etats qui pêchent en haute mer.

Jusqu'ici, bien que l'on ne soit pas parvenu à résoudre certains problèmes bien connus posés par les stocks «à cheval» dans le cadre d'une coopération internationale, les Etats côtiers n'ont pas cherché à prendre des mesures unilatérales pour traiter des problèmes de conservation posés par une pêche sans restriction en haute mer, que

ce soit au filet dérivant ou avec d'autres engins⁴³. Pourtant, même l'inaction, si elle se prolonge assez longtemps, donnera lieu à des attentes en ce qui concerne les droits relatifs en jeu. Ainsi, si les Etats côtiers ne prennent pas l'initiative d'exiger que les Etats qui pêchent en haute mer observent les mesures particulières de conservation prescrites par les Etats côtiers pour régler l'exploitation des stocks concernés (saumon, thon, ou stocks «à cheval»), on pourra en déduire qu'en droit international l'Etat côtier ne peut faire valoir son droit supérieur par une action prescrivant des règles applicables à la pêche en haute mer. En outre, dans l'hypothèse où les Etats côtiers auraient exigé que soient observées les mesures par eux prescrites pour être appliquées en haute mer, mais n'auraient pas pris de mesures pour les faire appliquer, le défaut d'action à ce titre pourrait étayer la conclusion qu'une telle action ne serait pas compatible avec le droit international.

Article 64: Grands migrateurs

Le thon germon compte parmi les principaux stocks qui semblent être concernés par la pêche au filet maillant dérivant, dans le Pacifique Sud et aussi dans le Pacifique Nord⁴⁴. Il est désormais généralement admis que les articles de la CNUDM visant les grands migrateurs traduisent ou expriment le droit international coutumier existant. Dans le cas du thon, presque tous les Etats considèrent que cette espèce tombe sous la juridiction de l'Etat côtier tant qu'elle se trouve dans sa zone économique exclusive, et que cela est compatible avec l'article 64 de la CNUDM. Comme il a déjà été noté, aux termes de l'article 64, les Etats côtiers et les autres Etats qui pêchent le thon dans une région donnée doivent coopérer pour assurer sa conservation dans toute la région, y compris en haute mer.

Les Etats du Pacifique Sud ont fait valoir leurs points de vue quant aux obligations des Etats qui pêchent en haute mer en ce qui concerne l'exploitation du thon au filet dérivant. La Déclaration de Tarawa (11 juillet 1989) des Etats membres du Forum du Pacifique Sud énonce notamment ce qui suit:

⁴³ Un récapitulatif succinct des problèmes posés par les stocks «à cheval» est donné par Miles et Burke, 1989, Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 arising from new fisheries conflicts: the problem of straddling stocks; in *Ocean Dev. Int. Law*, 20:343; Burke, 1989, Fishing in the Bering Sea donut: straddling stocks and the new international law of fisheries, *Ecology Law Q.* 16:285.

⁴⁴ Les espèces sont les mêmes mais les populations sont distinctes.

«... rappelant les dispositions pertinentes de la CNUDM sur le droit de la mer, et en particulier les articles 63, 64, 87, 116, 117, 118 et 119;

... reconnaissant que la pêche au filet maillant dérivant telle qu'elle se pratique actuellement dans la pêcherie de thon germon du Pacifique Sud n'est pas compatible avec les exigences juridiques internationales concernant les droits et obligations de conservation et de gestion dans les pêcheries de haute mer ni avec les principes concernant l'environnement; ... décident, dans l'intérêt de la génération présente et des générations à venir des peuples du Pacifique, de rechercher l'établissement d'un régime de gestion des stocks de thon germon dans le Pacifique Sud interdisant la pêche au filet maillant dérivant dans la région; cette interdiction pourrait être un premier pas en direction de l'interdiction générale de ce type de pêche.»

Ces déclarations semblent signifier que toute pêche du thon germon au filet dérivant en haute mer est incompatible avec un ou plusieurs principes du droit international, mais ces principes ne sont pas détaillés dans le texte. La convention qui a été adoptée par la suite sur l'interdiction de la pêche aux grands filets dérivants dans le Pacifique Sud, que nous examinons ci-après, n'identifie pas davantage ces principes.

Les Etats qui pêchent le thon en haute mer au filet dérivant sembleraient devoir subordonner cette activité aux «droits, devoirs et intérêts» de l'Etat côtier dans les eaux duquel ces stocks de thon sont aussi présents. En tant que stock «à cheval», le thon se distingue des espèces côtières en ce sens qu'il peut être capturé en haute mer dans des zones beaucoup plus distantes des zones côtières dans lesquelles il est aussi présent, ce qui rend la relation entre stocks et activités de pêche beaucoup plus difficile à établir. Dans l'hypothèse où cette relation serait établie, toutefois, la relation juridique au droit dominant semblerait par ailleurs être la même. La Convention du Pacifique Sud n'affirme pas de juridiction des Etats du Forum du Pacifique Sud sur la pêche en haute mer au filet dérivant pratiquée par d'autres Etats. Ces premiers Etats sont de toute évidence hostiles à cette pêche et exigent qu'elle cesse, mais, hormis les implications éventuelles des termes généraux utilisés dans la Déclaration de Tarawa, ils n'ont aucunement suggéré avoir juridiction sur la pêche proprement dite en haute mer. La Convention se limite à un accord entre les Etats de la région, d'autres Etats adjacents à celle-ci, et des Etats qui y pêchent, interdisant aux ressortissants de ces Etats et aux navires battant leur

pavillon de pêcher le thon au filet dérivant dans la région définie dans le traité. La Convention ne proclame pas une juridiction directe permettant d'interdire ce type de pêche et de faire appliquer cette interdiction. Il semble n'y avoir aucun autre indice d'une telle revendication de juridiction.

Article 65: Mammifères marins

Aux termes de la CNUDM, les mammifères marins sont soumis aux régimes des droits exclusifs de l'Etat côtier dans la zone économique exclusive, comme toutes les ressources biologiques de cette zone. Toutefois, conformément à l'article 65, les autres dispositions du traité en ce qui concerne les obligations des Etats côtiers d'accorder l'accès à un reliquat éventuel de ressources ne s'appliquent pas aux mammifères marins. Quoiqu'il puisse y avoir dans la zone économique exclusive des mammifères susceptibles d'être exploités, parce que les prises autorisées localement sont faibles ou nulles⁴⁵, il n'est fait aucune obligation d'autoriser l'exploitation par des pêcheurs étrangers. Il est notoire que certains mammifères marins présents dans la zone sous juridiction de l'Etat côtier sont aussi présents en haute mer et sont souvent pris dans les opérations de pêche au filet dérivant qui s'y déroulent. L'analyse ci-dessus se rapportant aux stocks auxquels s'applique l'article 116 et la disposition relative au droit supérieur de l'Etat côtier semblent être valables dans le cas des mammifères marins. L'article 120 rend l'article 65 applicable à la conservation et à la gestion des mammifères marins en haute mer.

Dans un cas au moins, le problème en ce qui concerne les mammifères marins est aggravé par le fait qu'une espèce concernée entretient des rapports privilégiés avec des zones émergées de la juridiction de l'Etat côtier et qu'elle est considérée par les Etats-Unis comme appauvrie numériquement. Ils s'agit du phoque à fourrure boréal, qui vit en colonies dans les îles du Pacifique Nord appartenant au territoire des Etats riverains (Etats-Unis et URSS). Les peuplements les plus grands se trouvent aux Etats-Unis. Ces animaux étaient autrefois protégés par la Convention sur le phoque à fourrure du Pacifique Nord, qui en interdisait la capture par la pêche

⁴⁵ Une interdiction de l'exploitation locale et étrangère d'un stock pourrait aussi être autorisée par l'article 61 du traité, qui du fait de son énoncé général permet à l'Etat côtier de réglementer les rendements en fonction de facteurs écologiques et économiques. En outre, l'Etat côtier est autorisé à protéger les espèces associées ou dépendantes. Une telle protection pourrait porter à cesser complètement toute pêche qui capture les espèces en question.

pélagique en haute mer, mais ce traité est tombé en désuétude en raison de l'opposition des écologistes aux Etats-Unis. En un sens, ces mammifères ont un cycle biologique comparable à celui des espèces anadromes, à cette grosse différence près que le couple parental survit à la phase de reproduction.

Sans que ces espèces soient actuellement visées par la pêche pélagique en haute mer, on signale que le Japon aurait déclaré envisager d'«engager une procédure par laquelle il pourrait reprendre la capture pélagique du phoque»⁴⁶.

Article 66: Espèces anadromes

En raison de leur importance pour les Etats du Pacifique Nord, les pêcheries de saumon et les dispositions de l'article 66 de la CNUDM méritent des observations particulières. Le cas du saumon est particulièrement important parce que cette espèce est vulnérable à la pêche au filet dérivant en haute mer, tant comme espèce cible que comme capture accessoire. Une grande part des préoccupations en ce qui concerne la pêche au filet maillant dérivant dans le Pacifique Nord viennent des captures accessoires des flottilles de pêche à l'encornet au filet dérivant du Japon, de la République de Corée et de la province chinoise de Taiwan. Le Japon a pêché le saumon au filet dérivant pendant de longues années, et cette pratique a été réglementée par un accord conclu avec les Etats-Unis et le Canada dans le cadre de l'INPFC⁴⁷ et par un accord bilatéral avec l'URSS⁴⁸. Actuellement, les opérations de pêche d'autres pays que l'on soupçonne de viser le saumon suscitent aussi l'hostilité.

L'article 66 dispose qu'en l'absence d'accord avec l'Etat d'origine des espèces anadromes il ne doit se pratiquer aucune pêche de ces espèces en haute mer, à savoir en dehors de la zone économique exclusive. Les Etats dont les ressources économiques sont perturbées

⁴⁶ Zilanov et Vylegzhanin, 1989. Termination of the Interim Convention on Conservation of North Pacific Fur Seals (1957), in *Soviet Yearbook of Marine Law*, 79:86.

⁴⁷ Convention internationale concernant les pêcheries hauturières de l'océan Pacifique Nord, signée le 9 mai 1952, 205 *United Nations Treaty Series* 65, amendée en 1962, 14 UST 953; amendée en 1978, 30 UST 1095; amendée en 1986, 86 *Department of State Bulletin* (DSB) 73-74 (juin 1986). Voir un examen de l'INPFC dans Sathre, *The International North Pacific Fisheries Commission: a thirty-year effort to manage high sea salmon and some suggestions for the future*, *Anadromous Fish Law Memo*, n° 29, mai 1985.

⁴⁸ Pour un examen de l'accord entre le Japon et l'URSS, voir Miles *et al.*, 1982, *The management of marine regions: the North Pacific*, 88:127. En ce qui concerne l'issue des négociations plus récentes voir National Marine Fisheries Service (NMFS), *Japan-USSR salmon fisheries cooperative agreements, 1985-1987*, 2 avril 1987.

du fait de cette interdiction, et essentiellement le Japon, peuvent au titre d'accords avec les Etats d'origine pratiquer cette pêche après des consultations aboutissant à un accord sur ses modalités et conditions. Après ces consultations, le pays hôte établit la capture admissible totale pour ces espèces pour en assurer la conservation en haute mer. L'accord entre l'Etat qui pêche et l'Etat hôte comporte notamment des dispositions visant le renouvellement des espèces anadromes, notamment aux frais de l'Etat qui pêche. L'Etat qui pratique cette pêche et qui conclut un tel accord doit se voir accorder une attention spéciale par l'Etat d'origine des stocks. L'accord visant la pêche en haute mer doit comporter des dispositions relatives aux captures en haute mer. Comme un tel accord est obligatoire pour pratiquer la pêche en haute mer en soi, il est évident qu'il ne saurait normalement y avoir pêche en haute mer sans qu'un contrôle soit prévu.

La première question est de savoir si l'article 66 s'applique aux captures accessoires de saumon par les filets dérivants en haute mer. L'article 66 limite la pêche des stocks anadromes aux zones situées en deçà de la limite extérieure des zones économiques exclusives «sauf dans les cas où cette disposition entraînerait des perturbations économiques pour un Etat autre que l'Etat d'origine». La «pêche de ...» s'entend-elle seulement de la pêche d'une espèce visée en haute mer, ou inclut-elle les captures accessoires?

Concrètement, la différence entre capture de l'espèce visée et capture accessoire n'est pas significative. Quiconque se préoccupe de la conservation du saumon et des prises faites en haute mer ne limite pas son attention à la manière dont les poissons sont pris. Il suffit de savoir que pêcher une espèce en haute mer entraîne inévitablement la capture d'autres espèces en quantités appréciables⁴⁹. Toute prise accessoire de saumon en haute mer diminue d'autant l'effectif des poissons qui rejoignent l'Etat d'origine et affecte la conservation du stock aussi bien que la capture de l'Etat d'origine. Les Etats qui pêchent en haute mer manifestent leur sensibilité aux problèmes posés par les captures accessoires en adoptant une législation qui interdit la rétention du saumon capturé en haute mer et le débarquement des prises ainsi obtenues.

⁴⁹ Il pourrait bien y avoir dissension sur ce qu'on entend par «appréciable». Un nombre donné de poissons ou d'oiseaux peut sembler grand dans l'absolu, mais être en fait relativement petit. Ainsi, 1 million de poissons peut sembler être beaucoup, mais ce chiffre prend une autre proportion s'il est comparé à une population de plusieurs centaines de millions.

Cet effet, résultant de l'article 66, s'applique à toutes les captures de saumon en haute mer. L'Etat d'origine peut établir la capture admissible totale pour ce poisson, qui selon la procédure normale de gestion devrait inclure la capture accessoire. C'est l'Etat côtier qui a autorité pour établir la réglementation, et c'est lui seul qui peut connaître les besoins de conservation de telle ou telle pêcherie de saumon. Si une fraction notable de la capture échappe au contrôle réglementaire, ou bien il ne peut agir pour prendre les mesures de conservation adéquates, ou bien il ne peut prendre que des mesures inefficaces. Par conséquent, l'article 66 doit s'interpréter comme s'appliquant à la pêche délibérée et aussi aux captures accessoires auxquelles il faut s'attendre quand on exploite telle ou telle pêcherie.

Compte tenu de la CNUDM, la question clé qui se pose aux Etats parties à cet égard concerne la situation de l'Etat qui, n'ayant jamais pêché ces stocks auparavant, prend en haute mer des espèces anadromes en violation de l'interdiction, ou l'Etat qui, quoique subissant des perturbations économiques, pêche sans l'accord de l'Etat d'origine et sans tenir compte des règles qui stipulent notamment une capture nulle en haute mer. Dans un cas comme dans l'autre, cette pêche s'exercerait en violation de l'interdiction faite par la CNUDM et pourrait faire l'objet de sanctions au titre de cette violation de la part de l'Etat d'origine. Dans ces circonstances, quand les Etats qui pêchent en haute mer agissent en violation du traité, ils ne peuvent de bonne foi s'appuyer sur la disposition du traité concernant l'accord préalable sur les mesures d'application comme moyen d'échapper aux conséquences de la violation de ce même traité. Ce serait alors faire fi du droit international et le tourner en dérision.

Ce qui précède suppose que le traité énonce les obligations des parties concernées. Le régime de droit applicable dans le cas contraire est celui du droit international coutumier en ce qui concerne la pêche au saumon en haute mer. La pratique des Etats dans le Pacifique Nord semble bien établie. Tous les Etats qui pratiquent traditionnellement la pêche, côtière ou hauturière, dans la région, y compris le Japon, revendiquent juridiction en haute mer sur les stocks anadromes originaires de leurs cours d'eau. Tous les Etats dont les navires pêchent en haute mer, au filet dérivant, des espèces autres que le saumon interdisent à leurs navires de retenir à bord le saumon capturé. Ainsi, les Etats qui pêchent en haute mer reconnaissent que l'Etat d'origine a autorité d'exercer sa juridiction de gestion des stocks sur la capture de saumon en haute

mer. Prendre du saumon en contravention aux règles de l'Etat d'origine, y compris à celle qui établit la capture admissible totale, constituerait une violation du droit international coutumier. Comme il a été noté au sujet des stocks «à cheval», les mesures appropriées d'application de la réglementation pourraient aller jusqu'à la prévention de cette pêche et, si nécessaire à la conservation des stocks, jusqu'à l'arraisonnement des navires pratiquant une pêche illégale.

AUTRES QUESTIONS POSSIBLES

Abus de droit

Une question d'importance est celle du recours éventuel à la doctrine de l'abus de droit. L'article 300 de la CNUDM s'intitule «Bonne foi et abus de droit» et dispose comme suit: «Les Etats parties doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la Convention et exercer les droits, les compétences et les libertés reconnus dans la Convention d'une manière qui ne constitue pas un abus de droit.»

La CNUDM n'est pas entrée en vigueur, et cet article ne saurait fonder des assertions particulières en ce qui concerne la pêche en haute mer au filet dérivant. Cela a son importance, car des différends sont possibles quant à savoir si la doctrine de l'abus de droit est un principe reconnu du droit international coutumier auquel on pourrait recourir en l'absence du traité. Même si cette disposition de la Convention était utilisable, il n'est pas invraisemblable qu'un différend puisse se produire quant au sens à lui donner, tout comme pourrait s'élever un différend sur la doctrine de l'abus de droit, indépendamment du traité.

Il semble y avoir actuellement désaccord sur la portée et le sens de cette doctrine. Une étude récente souligne les divergences effectives (les notes sont omises):

«Les commentateurs sur la question de l'abus de droit se répartissent en général entre trois catégories, qui représentent des perspectives fort différentes quant à la portée et au sens de cette doctrine. Dans sa formulation la plus générale, l'abus de droit s'entend comme un principe général du droit international des actes délictueux. Kiss, dans un ouvrage qui fait référence sur ce sujet, affirme que cette doctrine impose des limites à l'exercice d'un droit dans les cas où *a*) il en résulte une interférence avec les droits corrélatifs d'autres Etats, *b*) le droit est exercé pour un motif autre que celui pour lequel il est conféré, enfin *c*) l'exercice du droit est arbitraire en quelque manière. Friedmann décrit cette doctrine comme la règle de fond selon laquelle les Etats ne doivent pas

exercer de droit «de telle manière que ses effets à l'encontre de la société l'emportent sur les intérêts légitimes du détenteur du droit». En effet, ces auteurs conçoivent l'abus de droit comme un postulat juridique qui permet de déterminer l'arbitraire dans les interstices subsistant entre les règles prohibitives positives. Un deuxième groupe de spécialistes du droit public accepte la doctrine de l'abus de droit comme règle viable de décision, mais rejette la perspective large en faveur d'une interprétation étroite axée sur l'objet de l'exercice du droit. Selon l'expression de Taylor, la doctrine n'est opérante que pour interdire l'exercice d'un «pouvoir de la raison, effectif ou supposé, qui soit contraire au(x) propos dans le(s)quel(s) le droit international envisage que ce pouvoir soit utilisé». L'Association de droit international (ILA) a donné une version encore plus restrictive de cette formulation, en fondant l'arbitraire sur une intention de causer du tort: «Nul ne peut exercer ses droits de manière propre à léser autrui quand les torts ainsi causés sont le motif de l'exercice de ces droits.» Bon nombre de commentateurs réfutent entièrement la fonction de la doctrine de l'abus de droit comme règle de décision. Schwarzenberger note simplement l'absence d'une telle règle en droit international. Brownlie défend la perspective plus courante que «la doctrine est un agent utile dans le développement progressif du droit, mais, en tant que principe général, elle n'existe pas en droit positif». La logique de cette position est quasi irrésistible. Quand le droit international définit une conduite comme arbitraire, c'est par référence à des règles, comme l'obligation de prévenir les dommages dans l'environnement, qui peuvent refléter la logique de l'abus de droit; ce n'est pas toutefois par recours à l'abstraction de l'abus de droit proprement dite. C'est la position qu'adopte la Commission de droit international dans son étude sur la responsabilité de l'Etat. Aucun examen séparé de la doctrine de l'abus de droit n'a été jugé nécessaire car, s'il était des situations de droit international dans lesquelles l'exercice d'un droit était assujéti à des limitations, c'était en raison d'une règle qui imposait l'obligation de ne pas outrepasser certaines limites. Autrement dit, l'exercice abusif d'un droit constituait alors un manquement à l'accomplissement d'une obligation⁵⁰.»

⁵⁰ Smith, 1988, *State responsibility and the marine environment: the rules of decision*, p. 84-85.

Les contestations spécifiques qui pourraient être faites en ce qui concerne la pêche au filet dérivant pourraient avoir trait aux diverses obligations susvisées des Etats qui pêchent en haute mer. Il est concevable que certains puissent alléguer que la seule utilisation du filet dérivant est un abus du droit de pêcher en haute mer en raison de son manque de sélectivité et de ses effets non discriminatoires⁵¹. D'autres pourraient alléguer que pratiquer la pêche au filet dérivant sans que des mesures soient prises en temps opportun pour en déterminer les effets et pour assurer la conservation nécessaire constitue un manquement à s'acquitter de bonne foi de l'obligation de conserver les stocks en haute mer. Le refus catégorique de négocier, de la part des Etats côtiers, avec les Etats qui pêchent en haute mer au filet dérivant pourrait être interprété comme de la mauvaise foi dans l'accomplissement du devoir de coopérer à la conservation des stocks en haute mer.

Il est difficile de dire si l'une ou l'autre de ces dernières assertions pourraient fonder une accusation d'abus de droit, pour la raison indiquée dans le passage cité ci-dessus. Un manquement à conserver les stocks, ou à coopérer à cette fin quand il est obligatoire de le faire, viole le principe applicable en l'espèce, et en débattre comme d'un abus de droit n'ajoute rien. La même difficulté pourrait se poser pour d'autres tentatives d'invoquer l'abus de droit dans ce contexte.

Par ailleurs, si les Etats côtiers interfèrent activement avec la pêche au filet dérivant en haute mer, par exemple en coupant les filets ou en sabotant des engins, en vue de faire respecter leurs droits sur des stocks particuliers, il peut être argué qu'il s'agit là d'un abus de droit de leur part. Il suffit ici de mentionner ces possibilités. Il conviendrait d'examiner dans les circonstances spécifiques où la doctrine est invoquée s'il est réaliste qu'elle le soit et quelles en sont les limites. Il faudrait en outre prendre en compte les réserves à son endroit exprimées dans le passage cité ci-dessus.

Incidences de la réglementation de la pêche au filet maillant dérivant sur la liberté de la navigation

Des contestations pourraient s'exprimer en ce qui touche les droits de navigation, y compris par le refus de l'accès aux ports.

L'accès aux ports ne constitue pas un droit protégé par le droit international. Les Etats dans lesquels sont situés

les ports ont le droit de refuser l'accès aux navires ou de le subordonner à des conditions pour défendre des intérêts importants. Le refus de l'accès est souvent pratiqué comme sanction économique et comme moyen de promouvoir la protection de l'environnement. Le refus de l'accès aux ports aux navires utilisant, ou ayant à bord, des filets dérivants semble entrer dans les compétences de l'Etat du port.

Une autre question pourrait se poser du fait de tentatives d'interdire la présence à bord d'engins de pêche au filet dérivant dans les zones où s'exerce la juridiction nationale. La seule présence d'engins liés à ce type de pêche à bord d'un navire traversant la mer territoriale suffit-elle pour que l'Etat côtier prenne des mesures pour empêcher le passage? La présence à bord d'engins de pêche ne semble pas constituer en soi un «acte» ou une activité de pêche. Ce type d'action semble donc ne pas être compatible avec la définition du concept de passage inoffensif énoncée dans la CNUDM.

La même conclusion semblerait s'ensuivre si un Etat côtier cherchait à interdire le transport de ce type d'engins dans sa zone économique exclusive. Dans le cas de cette zone, toutefois, en raison de sa grande taille, l'Etat côtier pourrait avoir un intérêt authentique à connaître de la présence de navires portant ce type d'engins afin que la réglementation locale applicable au filet dérivant puisse être efficacement appliquée. C'est la raison pour laquelle une exigence de notification radio par les navires ayant à bord ce type d'engins entrerait dans la compétence réglementaire de l'Etat côtier dans sa zone économique exclusive. L'article 62(4) de la CNUDM prévoit spécifiquement la réglementation par l'Etat côtier des types, tailles et quantité d'engins dans la zone, ainsi que des informations que les navires pêchant dans cette zone doivent lui communiquer. L'exigence de notification entrerait facilement dans le champ d'application de ces dispositions.

Il est probablement plus difficile de déterminer si les navires d'appui pourraient être soumis à une réglementation similaire par les Etats côtiers. Ces navires ne sont pas équipés pour la pêche et par conséquent leur présence et leurs mouvements dans la zone n'engagent pas les intérêts de l'Etat côtier vis-à-vis d'une utilisation illégale de filets dérivants dans cette zone. On pourrait donc raisonnablement s'interroger sur la légitimité d'une réglementation qui ferait obstacle aux mouvements des navires d'appui des flottilles de pêche dans les zones économiques exclusives.

⁵¹ Accepter cette opinion supposerait contester l'utilisation des filets dérivants dans la zone sous juridiction nationale. Cette attitude trouve actuellement de plus en plus de tenants.

Réglementation en matière de perte ou d'abandon de filets maillants dérivants

Comme il a été noté précédemment, des accords internationaux portent sur la pollution du milieu marin par les matières plastiques; or les filets dérivants sont faits de matière plastique. Bien que ce problème ne soit considéré comme important ni par les scientifiques qui l'ont étudié, ni par les pêcheurs qui par ailleurs s'opposent à l'utilisation des filets dérivants, il constitue un élément de la question d'ensemble des effets de la pêche avec cet engin et mérite de retenir l'attention à ce titre.

Les principaux accords en la matière sont la Convention de Londres sur l'immersion, l'annexe V de la Convention MARPOL de 1973/78 et la CNUDM. Le premier de ces instruments définit l'immersion comme tout déversement délibéré en mer de déchets ou autres matières, mais exclut le déversement en mer de déchets résultant de l'exploitation normale des navires. Par conséquent, la Convention pourrait ne pas s'appliquer à la perte accidentelle de filets, compte tenu que cette perte est incidente à l'exploitation normale d'un navire de pêche. Certains sont pourtant d'avis que ces clauses ne visaient pas cette activité⁵².

Il est pour l'essentiel, mais pas complètement, clair que la Convention s'applique dans le cas de l'abandon délibéré de filets dérivants en mer. L'annexe I de la Convention énumère les matières dont l'immersion est complètement interdite, notamment les matières plastiques persistantes et autres matériaux synthétiques persistants, par exemple filets et cordages, susceptibles de flotter ou de rester en suspension dans la mer de manière telle qu'ils puissent faire matériellement obstacle à la pêche, à la navigation et aux autres utilisations légitimes de la mer. La question qui se pose ici est de savoir si l'abandon de filets dérivants a une incidence sur la pêche ou sur d'autres utilisations légitimes de la mer qui ne sont pas définies dans l'accord. On peut effectivement arguer que les engins abandonnés peuvent avoir des effets extrêmement dommageables sur la navigation (par exemple, une hélice bloquée entraîne une perte de motricité qui peut constituer un risque pour la vie humaine). En ce qui concerne les effets sur la pêche, les filets abandonnés peuvent mettre en péril l'innocuité de l'environnement pour les mammifères marins et autres animaux marins, affecter de façon variable les espèces que ces engins

sont destinés à capturer, et réduire la qualité commerciale du poisson qui s'en échappe et qui est ensuite repris par d'autres engins.

L'annexe V de la Convention MARPOL de 1973/78 porte sur la réglementation pour la prévention de la pollution par les ordures des navires et interdit l'abandon en mer de toutes matières plastiques, y compris mais non exclusivement les cordages synthétiques, les filets de pêche synthétiques et les sacs à ordures en matière plastique, mais exempte la perte accidentelle de filets de pêche en matière synthétique ou de matériaux synthétiques destinés à la réparation de ces filets, sous réserve que toutes les précautions raisonnables ont été prises pour prévenir cette perte. Cette interdiction s'applique dans tous les secteurs de la mer, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones où s'exerce la juridiction nationale. Dans les zones extérieures aux juridictions nationales, la mise en application incombe à l'Etat du pavillon. Cette annexe V est récemment entrée en vigueur⁵³. Bien qu'il puisse être difficile de faire appliquer les textes en ce qui concerne la perte accidentelle de matériaux de réparation, cet accord semble s'appliquer aux pertes au cours des opérations de pêche ainsi qu'à l'abandon délibéré.

La CNUDM enjoint en termes généraux aux Etats d'adopter des lois et des règlements internationaux pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution de l'environnement marin. L'article 210 dispose que les Etats s'efforcent d'établir des règles et des normes, ainsi que des pratiques et procédures recommandées en ce qui concerne la pollution par immersion. L'immersion y est définie comme incluant l'évacuation délibérée de déchets mais exclut les déchets résultant de l'exploitation normale des navires. Cette dernière peut s'interpréter comme excluant la perte de filets dérivants.

Il a été suggéré que l'obligation pour les Etats d'assurer la conservation des ressources biologiques, y compris en haute mer, «puisse être invoquée pour encourager les plans de réglementation interdisant la pêche dans les zones où remmaillage d'oiseaux de mer et de mammifères marins est un risque sérieux»⁵⁴. L'applicabilité de cette interprétation à la pêche en haute mer semble contestable.

⁵² Voir Center for Environmental Education, 1987, *Plastics in the ocean: more than a litter problem*, p. 74.

⁵³ Au 31 décembre 1988, on comptait 38 parties contractantes. Organisation maritime internationale, *Situation des conventions et des instruments multilatéraux vis-à-vis desquels l'Organisation maritime internationale ou son Secrétaire général exercent des fonctions de dépositaire ou autres*, p. 77-78.

⁵⁴ Center for Environmental Education, voir note 52 *Ibid.*, p. 79.

Le cadre juridique international de la conservation et de la gestion des ressources biologiques marines

Doris Ponzoni

Le présent essai examinera essentiellement les dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982. Cette Convention établit un certain nombre de règles dont l'objet est de prévenir ou d'atténuer les effets pervers de l'application des principes de la souveraineté nationale et de la liberté de la pêche en haute mer¹.

LES RESTRICTIONS À LA LIBERTÉ DE LA PÊCHE EN HAUTE MER

La liberté de la pêche est considérée depuis plusieurs siècles comme une des libertés fondamentales de la haute mer. D'ailleurs, la Convention de 1958 sur la haute mer la mentionne expressément dans son article 2, et la CNUDM la cite également dans son article 87. Cependant, alors que les ressources biologiques de la mer ont été considérées comme inépuisables pendant de nombreuses années et ont fait l'objet d'une exploitation totalement libre par les pêcheurs, le besoin d'une réglementation de cette activité s'est peu à peu fait sentir. Dorénavant, la liberté de pêche n'est plus absolue.

Les obligations de conservation et de coopération

La Convention de Genève relative à la pêche proposait notamment aux Etats un système de gestion collective des pêcheries de haute mer².

L'auteur travaille à la faculté de droit de l'Université de Brest (France)

¹ C. De Klemm, 1988, L'évolution de la protection de la faune et de la flore marines dans les conventions internationales, in *Droit de l'environnement marin: développements récents*, Colloque de Brest, Société française pour le droit de l'environnement (SFDE), Paris, Economica, p. 29.

² Art. 1, 3 et 4 de la Convention de Genève sur la pêche. Les Etats dont les nationaux se livrent à la pêche en haute mer doivent adopter à l'égard de leurs propres nationaux des mesures de conservation des ressources affectées, et sont tenus de coopérer afin d'adopter les mesures nécessaires à la conservation de stocks de poissons exploités en commun.

La conservation des ressources biologiques de la haute mer y est définie comme «l'ensemble des mesures rendant possible le rendement optimum constant de ces ressources, de façon à porter au maximum les disponibilités en produits marins, alimentaires et autres»³. Toutefois, cette Convention a reçu un accueil très réservé de la part des Etats et n'est entrée en vigueur qu'en 1966⁴. La CNUDM reprend pour l'essentiel les dispositions concernant la conservation des ressources biologiques de la haute mer. Ainsi, tous les Etats ont l'obligation de prendre à l'égard de leurs ressortissants les mesures nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer, ou de coopérer avec d'autres Etats à la prise de telles mesures⁵.

Malgré l'absence d'une définition du terme «conservation», l'article 119 de la Convention précise que les mesures relatives à la conservation doivent être fondées sur les données scientifiques les plus fiables et doivent permettre l'exploitation des stocks à des niveaux assurant le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents.

Parmi ces facteurs, il est intéressant de noter la mention des méthodes en matière de pêche et de l'interdépendance des stocks. De même, les effets des mesures envisagées sur les espèces associées aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci doivent être pris en considération «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».

Ces dispositions sont tout à fait pertinentes en ce qui concerne la réglementation de la pêche au filet maillant.

³ *Ibid.*, art. 2.

⁴ Au 31 décembre 1988, 36 Etats avaient ratifié ou avaient accédé à la Convention de Genève sur la pêche, mais parmi ceux-ci aucun des plus grands Etats pêcheurs.

⁵ Art. 117 et 118, CNUDM.

En effet, des observations attestent que les captures accidentelles avec cet engin de pêche de mammifères marins et d'autres formes de vie marines sont importantes. Il paraît donc essentiel, dans ce cas, que les mesures de conservation ne s'appliquent pas seulement au prélèvement direct.

En ce qui concerne l'application des dispositions relatives à la conservation des ressources biologiques en haute mer, la CNUDM prévoit la possibilité d'une procédure de règlement obligatoire des différends. Cette procédure est cependant applicable uniquement à la demande d'une partie au différend et non à celle de tout Etat partie à la Convention comme le prévoit l'article 8 de la Convention de Genève sur la pêche⁶. Par ailleurs, la Convention de Montego Bay ne prévoit pas la coordination des organisations de pêche existantes⁷, mais elle en fait les partenaires privilégiées de l'Etat riverain.

Enfin, la CNUDM n'est pas encore entrée en vigueur⁸. Il s'agit donc de déterminer si l'obligation de conservation et celle de coopérer à la conservation des ressources biologiques de la mer sont simplement conventionnelles ou bien relèvent du droit coutumier.

La nature coutumière des obligations conventionnelles

Dans son arrêt du 25 juillet 1974 relatif à la compétence en matière de pêcheries, la Cour internationale de justice précise, après avoir reconnu à l'Islande des droits préférentiels sur les stocks de poissons des eaux adjacentes à ses côtes, c'est-à-dire entre 12 milles et 50 milles de celles-ci, que les deux Etats en litige ont le devoir d'assurer la conservation des ressources dans cette zone lorsqu'ils négocient pour résoudre leur différend⁹.

Cette zone était alors considérée comme une zone de haute mer. La pratique des Etats au sein des commissions

⁶ Voir également l'article 9 de la Convention de Genève sur la pêche.

⁷ Nguyen Quoc D., P. Daillier et A. Pellet, 1987, *Droit international public, Librairie générale de droit et de jurisprudence* (LGDJ), Paris, 1987, p. 1 024.

⁸ Au 31 mai 1989, la Convention avait recueilli 40 ratifications, 60 étant nécessaires à son entrée en vigueur.

⁹ CIJ, Affaires relatives à la compétence en matière de pêcheries, arrêts du 25 juillet 1974, *CIJ, Rap. 1974*, n° 72: «Il en résulte que la conclusion de la Cour suivant laquelle l'extension par l'Islande des limites de sa compétence en matière de pêcheries n'est pas opposable au demandeur ne signifie pas que celui-ci n'a envers l'Islande aucune obligation en ce qui concerne la pêche dans les eaux litigieuses entre 12 et 50 milles. Au contraire, les deux Etats ont le devoir de tenir pleinement compte de leurs droits réciproques et des mesures de conservation dont la nécessité dans ces eaux est démontrée. L'un des progrès dont le droit international maritime est redevable à l'intensification de la pêche est que, à l'ancienne attitude de laissez-

régionales de pêche n'a d'ailleurs fait que confirmer le besoin d'une coopération internationale pour la gestion rationnelle des pêcheries.

Ainsi, s'il ne fait plus aucun doute que l'obligation de conserver les ressources biologiques de la mer et celle de coopérer à cette fin sont des règles du droit international coutumier et en tant que telles opposables à tous les membres de la communauté internationale qui ne s'y sont pas expressément opposés, on peut s'interroger sur l'application pratique de telles règles dans le cas de la pêche au filet maillant. La généralité même des normes discutées milite en faveur de leur inefficacité. Que recouvre le terme conservation et comment doit être conduite une coopération dans ce domaine?

De plus, le fait que seul l'Etat du pavillon a compétence pour édicter et faire appliquer en haute mer les réglementations adéquates ne fait que renforcer notre première remarque¹⁰. En effet, à la troisième Conférence sur le droit de la mer, l'internationalisation de la haute mer et de ses ressources de la même façon que les grands fonds marins n'apas été acceptée. La plupart des Etats se sont opposés en effet à la création d'une organisation internationale chargée de réglementer la pêche dans toutes les mers du globe¹¹.

Il est encore possible de douter de l'importance pratique des règles restreignant la liberté de la pêche en haute mer et donc l'utilisation des filets maillants dérivants, lorsque l'on sait que «près de 99 pour cent des ressources biologiques faisant actuellement l'objet d'une exploitation commerciale se trouvent à l'intérieur des 200 milles»¹².

La création de zones économiques exclusives ou de zones de pêche a eu notamment pour conséquence de doter l'Etat côtier de droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques de ces zones¹³. Toutefois, la souveraineté de l'Etat côtier est atténuée dans certains cas.

faire à l'égard des ressources biologiques de la haute mer, se substitue désormais la reconnaissance qu'il existe un devoir de prêter une attention suffisante aux droits d'autres Etats ainsi qu'aux impératifs de la conservation dans l'intérêt de tous.»

¹⁰ C. A. Fleischer, 1988, The new regime of maritime fisheries, *Recueil des cours de l'Académie de droit international* (RCADI), 2(209):171-172.

¹¹ J. Carroz, 1980, Les problèmes de la pêche à la Conférence sur le droit de la mer et dans la pratique des Etats, *Revue générale de droit international public* (RGDIP), p. 724.

¹² *Ibid*, p. 707.

¹³ Art. 56, par. 1 (a), CNUDM.

LES LIMITES À LA SOUVERAINETÉ NATIONALE DE L'ÉTAT CÔTIER

L'Etat côtier est tenu de prendre des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter la surexploitation des ressources biologiques de sa zone économique¹⁴. Il a donc toute latitude pour y réglementer la pêche au filet maillant, que ce soit à l'égard de ses propres nationaux ou bien à l'égard de ressortissants d'autres Etats autorisés à y pêcher¹⁵. L'Etat côtier est cependant tenu de coopérer pour l'exploitation de stocks communs ou bien pour celle d'espèces particulières qui ne respectent pas les frontières maritimes.

Gestion des stocks communs

En ce qui concerne les stocks de poissons se trouvant à la fois dans une zone économique et dans un secteur de haute mer adjacent à celle-ci, la Convention prévoit que «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»¹⁶. Ces stocks font souvent l'objet de pêche à l'aide de filets maillants dérivants notamment dans le Pacifique Sud.

Il semble tout d'abord que l'obligation de coopération énoncée dans cet article soit moins contraignante que celle qui existe en haute mer pour l'exploitation des stocks partagés. Selon l'article 63, paragraphe 2, les Etats s'efforcent de s'entendre alors que l'article 118 dispose que les Etats négocient en vue de prendre les mesures nécessaires. Pourtant, dans la réalité, beaucoup de stocks de poissons se trouvent «à cheval» sur une zone économique et la haute mer¹⁷.

De plus, l'article 63, paragraphe 2, ne précise pas quelles sont les mesures de conservation que les Etats doivent s'efforcer d'arrêter en commun. De nombreux désaccords peuvent en résulter¹⁸.

Enfin, les mesures de conservation prises en commun ne concernent que la haute mer. Un même stock peut donc être gouverné par deux régimes différents de conservation.

En cas de désaccord sur les mesures de conservation applicables à l'exploitation de stocks communs au-delà des 200 milles, certains auteurs ont affirmé que l'Etat côtier peut imposer en haute mer les mesures de conservation adoptées unilatéralement à l'intérieur de sa zone économique. Ils sont arrivés à cette conclusion en rapprochant l'article 63, paragraphe 2, de l'article 116 qui semble accorder un droit «supérieur» à l'Etat côtier: «Tous les Etats ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer, sous réserve... des droits et obligations ainsi que des intérêts des Etats côtiers tels qu'ils sont prévus, entre autres, à l'article 63, paragraphe 2 ...»¹⁹.

Une telle interprétation de la CNUDM reviendrait à reconnaître à l'Etat côtier un intérêt spécial au-delà des 200 milles. Cet intérêt spécial qui a été introduit dans la Convention de Genève sur la pêche a été incorporé ensuite dans le concept de zone économique exclusive, ainsi que le montre la genèse de l'article 63, paragraphe 2, à la troisième Conférence sur le droit de la mer²⁰.

Il n'en demeure pas moins que la CNUDM fait de l'Etat côtier un interlocuteur privilégié par rapport aux Etats pêcheurs pour assurer la gestion des stocks communs au-delà des 200 milles. En cas de désaccord entre les Etats intéressés, ceux-ci peuvent avoir recours à une procédure obligatoire de règlement des différends.

Comme la CNUDM n'est pas encore entrée en vigueur, il convient d'examiner la pratique des Etats dans ce domaine. Dans l'ensemble, elle semble conforme aux dispositions conventionnelles tout en favorisant l'uniformité des dispositions applicables à la haute mer et aux zones économiques exclusives²¹.

Il est également possible d'affirmer que l'obligation de tous les Etats de coopérer à la conservation des stocks communs de poissons au-delà des 200 milles est

¹⁴ De la même façon qu'en haute mer, ces mesures doivent viser à maintenir ou à rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum. L'Etat côtier doit également tenir compte de l'effet de ces mesures sur les espèces associées aux espèces directement exploitées ou dépendantes de celles-ci. Art. 61, CNUDM.

¹⁵ Art. 62, CNUDM.

¹⁶ Art. 63, par. 2, CNUDM.

¹⁷ M. Dahmani, 1987, *The fisheries régime of the exclusive economic zone*, p. 114, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers: «La brièveté de cet article et le caractère général de ses dispositions suggèrent que les stocks de poisson entrant dans cette catégorie sont l'exception. En réalité, pourtant, ils sont plus vraisemblablement la règle générale.»

¹⁸ *Ibid.*, p. 114-115.

¹⁹ E. L. Miles et W. T. Burke, 1989, Pressures on the United Nations Convention on the law of the sea of 1982 arising from new fisheries conflicts: the problem of straddling stocks, *Océan Dev. Int. Law*, 20 (4): 343-357.

²⁰ S. Oda, 1989, *International control of sea resources*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, p. xxi. Voir également l'article de J. L. Meseguer, 1982, Le régime juridique de l'exploitation des stocks communs de poissons au-delà des 200 milles, *Annuaire français du droit international* (AFDI), p. 885-899.

²¹ B. Kwiatkowska, 1988, Conservation and optimum utilization of living resources, in the law of the sea: what lies ahead? *Proc. Law of the Sea Institute, 20th Annual Conference*, publié sous la direction de T.A. Clingan, p. 252-253, Honolulu, University of Hawaii Press.

une règle de droit international coutumier. En effet, cette disposition a un caractère fondamentalement normatif et peut ainsi constituer la base d'une règle générale de droit. De plus, elle a été corroborée par une pratique presque uniforme²². Par contre, la notion d'intérêt spécial de l'Etat côtier sur les ressources biologiques situées au-delà de la zone économique exclusive ne semble pas avoir acquis une valeur coutumière. La reconnaissance de l'intérêt spécial du Canada dans un certain nombre de traités bilatéraux signés avec d'autres pays et dans le texte de la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest est simplement conventionnelle²³. La réglementation internationale de la pêche des grands migrateurs est également intéressante pour notre étude puisque la pêche au thon se pratique largement au filet maillant dérivant²⁴.

Pêche des grands migrateurs

L'article 64 de la CNUDM dispose que l'Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants se livrent dans la région à la pêche des grands migrateurs, doivent coopérer, directement ou par l'intermédiaire d'organisations internationales, afin d'assurer la conservation et de promouvoir l'exploitation optimale de ces espèces, aussi bien dans la zone économique exclusive qu'au-delà de celle-ci. Cette fois, l'obligation de coopérer concerne le stock dans son ensemble indépendamment de la démarcation entre zone économique et haute mer. Elle s'étend également à la création d'une organisation internationale appropriée, là où elle n'existe pas, et à la participation à ses travaux. Même si l'obligation de coopérer au niveau international n'équivaut pas à l'obligation de conclure un traité international, il nous semble qu'elle est plus contraignante en matière de grands migrateurs qu'en matière de stocks communs²⁵.

Toutefois, cela s'applique en sus des autres dispositions de la partie V de la Convention, c'est-à-dire en sus des

dispositions qui établissent les droits souverains de l'Etat côtier aux fins de la pêche dans sa zone économique²⁶. Il en ressort que les grands migrateurs dépendent de la souveraineté de l'Etat côtier dans sa zone économique exclusive, de la même façon que les autres ressources biologiques, malgré l'obligation de coopérer que nous venons de décrire.

Sur ce dernier point, la pratique des Etats montre quelques divergences. Alors que la majorité des Etats côtiers revendiquent des droits souverains sur l'ensemble des ressources biologiques de leur zone économique, certains, comme les Etats-Unis ou les Bahamas, considèrent que les espèces de thons échappent à la souveraineté de l'Etat côtier et ne sont susceptibles que d'une réglementation par accords internationaux²⁷. L'approche des Etats-Unis a été à l'origine de différends, notamment avec le Canada et le Mexique²⁸.

Malgré ces divergences, de nombreux auteurs considèrent que l'attitude des Etats-Unis n'a pas empêché la formation d'une règle de droit coutumier indiquant que l'Etat côtier possède des droits souverains sur les grands migrateurs à l'intérieur de sa zone économique, nuancée toutefois par une obligation de coopération internationale²⁹.

²⁵ W.T. Burke, 1984, Highly migratory species in the new law of the sea, *Océan Dev. Int. Law*, 14(3): 281-283; et T. Scovazzi, 1985, Les espèces hautement migratrices et le droit international de la mer, in *Essays on the new law of the sea*, publié sous la direction de Budislav Vukas, Zagreb, p. 281-282.

²⁶ Pour l'étude de la genèse de l'article 64 à la troisième Conférence sur le droit de la mer, se reporter à T. Scovazzi, *op. cit.*, p. 278-282.

²⁷ T. Scovazzi, *op. cit.*, p. 282-286. Voir également, sur les raisons de la pratique américaine, W. T. Burke, *op. cit.*, p. 303-308.

²⁸ R. W. Rosendahl, 1985, The development of mexican fisheries and its effect on United States relations, in *The developing order of the océans, Proc. Law of the Sea Institute, With annual conference*, édité sous la direction de R.B. Krueger et S.A. Riesenfeld, Honolulu, University of Hawaii Press, p. 614-628. Voir également E.L. Miles et W.T. Burke, *op. cit.*, p. 345-347. L'attitude des Etats-Unis n'a pas empêché la mise en place au sein de la Commission interaméricaine du thon tropical d'une coopération efficace visant à réduire la mortalité des dauphins dans les sennes tournantes des pêcheurs du Pacifique oriental. Voir *infra*, p. 36 et pages suivantes.

²⁹ B. Kwiatkowska, *op. cit.*, p. 253-254 et 260: «La question à laquelle il faut apporter réponse est notamment de savoir si l'opposition des Etats-Unis, en leur qualité de grand Etat thonier mondial, a empêché que les droits souverains de l'Etat côtier sur le thon n'acquiescent le statut de règle de droit coutumier, ou si une telle règle s'est dessinée mais que les Etats-Unis étaient fondés à prétendre qu'elle ne s'appliquait pas dans leur cas... Pourtant, et sans mettre en cause les commentateurs qui maintiennent le contraire, les circonstances de la présente affaire semble donner de bonnes raisons d'affirmer la nature coutumière d'un principe qui établit les droits souverains de l'Etat côtier sur les grands migrateurs, y compris le thon.» Voir également L. Juda, 1986, The exclusive economic zone: compatibility of national claims and the United Nations Convention on the law of the sea, *Océan Dev. Int. Law*, 16(1) :26-27; et W. T. Burke, *op. cit.*, p. 307-310.

²² *Ibid.*, p. 259: «Le caractère de principe émergent de droit coutumier pourrait aussi être attribué à l'obligation faite aux Etats côtiers et aux Etats dont les ressortissants se livrent à la pêche de coopérer (et assurément de «rechercher» une coopération, comme le stipule la CNUDM) en ce qui concerne la conservation des stocks à la fois côtiers et de haute mer.»

²³ *Ibid.*, p. 253 et p. 259 et 260. Voir également J. L. Meseguer, *op. cit.*, p. 890-895.

²⁴ Il s'agit de la pêche au thon germon (*Thunnus alalunga*) dans le Pacifique Nord et Sud et dans l'Atlantique, ainsi que de la pêche à l'espadon en Méditerranée. Voir S. Labudde, 1989, *Strip mining the seas: a global perspective on driftnet fisheries*, Hawaii, Earthtrust; et *Report to Congress on the nature, extent and effects of driftnet fishing in waters of the North Pacific Ocean*, mai 1989, 87 p. (document dactylographié).

Conservation des mammifères marins

Les mammifères marins sont souvent l'objet de captures accidentelles dans les grands filets maillants dérivants de l'océan Pacifique et de la mer Méditerranée³⁰. Leur exploitation peut être interdite, limitée ou réglementée par l'Etat côtier dans sa zone économique plus rigoureusement que les autres espèces³¹. La compétence de réglementer leur exploitation peut être éventuellement dévolue à une organisation internationale, mais il n'est pas précisé l'étendue de cette compétence dans la zone économique d'un Etat, ni même le nom de l'organisation appropriée³². De plus, «les Etats coopèrent en vue d'assurer la protection des mammifères marins et ils s'emploient en particulier, par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, à protéger, gérer et étudier les cétacés». L'article 65 s'applique également en haute mer.

La pratique des Etats est conforme aux dispositions de la Convention. Ainsi, la Commission baleinière internationale a adopté en 1982 un moratoire interdisant toute chasse commerciale à partir de 1986 jusqu'en 1990, date à laquelle doivent être évalués les effets du moratoire sur l'état des stocks de cétacés. Malgré l'opposition de certains Etats baleiniers, le moratoire est devenu effectif à partir de 1988³³. De même, toute chasse commerciale à la baleine a été interdite en 1979 dans l'océan Indien, cela pour une période de dix ans, qui a été prorogée de trois ans³⁴.

Quelles que soient les faiblesses de la coopération internationale dans ce domaine, son utilité est clairement établie par la pratique de nombreux Etats, qu'ils soient intéressés ou non par la chasse à la baleine.

Exploitation des espèces anadromes

Les espèces de poissons anadromes vivent en mer et se reproduisent en eaux douces. Il s'agit principalement de

saumons. Ceux-ci font l'objet de captures accessoires ou même de prélèvements directs clandestins dans les filets maillants des pêcheurs de calmars du Pacifique Nord³⁵.

L'article 66 pose le principe que l'Etat d'origine de stocks de poissons anadromes est le premier intéressé par ces stocks et est responsable de leur conservation et de leur utilisation aussi bien à l'intérieur de sa zone économique qu'en haute mer. Il peut notamment, après consultation des Etats qui exploitent ces stocks dans leur zone économique ou en haute mer, fixer le total admissible des captures de poissons originaires de ses cours d'eau.

Normalement, les stocks de poissons anadromes ne peuvent pas être pêchés en haute mer, sauf dans les cas où cela entraînerait des perturbations économiques pour un Etat autre que l'Etat d'origine. Les Etats concernés se consultent alors «en vue de s'entendre sur les modalités et conditions de cette pêche, en tenant dûment compte des exigences de la conservation et des besoins de l'Etat d'origine pour ce qui est des stocks en question».

De toute façon, que la pêche des espèces anadromes ait lieu dans les zones économiques ou exceptionnellement en haute mer, elle est toujours sujette à coopération entre l'Etat d'origine et les autres Etats concernés en vue d'assurer la conservation et la gestion de ces espèces³⁶.

La pratique des Etats est conforme à la Convention. En effet, que ce soit dans l'Atlantique Nord ou le Pacifique Nord, les deux principales conventions internationales réglementant la pêche du saumon reconnaissent l'intérêt premier et la responsabilité de l'Etat d'origine, limitent la pêche en haute mer et établissent une coopération internationale aux fins de conservation et de gestion³⁷. La plupart des auteurs sont

³⁰ S. LaBudde, *op. cit.*, p. 32: «De nombreuses espèces de mammifères marins, et notamment les petits cétacés, sont aisément capturés par les filets dérivants et y meurent, cela pour diverses raisons.»

³¹ Art. 65, CNUDM.

³² M. Dahmani, *op. cit.*, p. 112: «L'article 65 ne définit pas dans quelle mesure, le cas échéant, la compétence des organisations internationales s'étend aux zones économiques exclusives. Cette compétence peut-elle par exemple être limitée à la recommandation de mesures de conservation, ou peut-elle aller au-delà, jusqu'à interdire ou limiter les captures de mammifères marins dans les zones économiques exclusives?»

³³ Sur le fonctionnement de la Commission baleinière internationale et sur la mise en place du moratoire de 1982, voir S. Andresen, avril 1989, Science and politics in the international management of whales, *Marine Policy*, p. 99-117.

³⁴ C. Phillips, janvier 1990, What the moratorium means in practice, *Marine Policy*, p. 94.

³⁵ *Report to the Congress of the United States on the nature, extent, and effects of driftnet fishing in waters of the North Pacific Ocean*, *op. cit.*, p. 54-55 et p. 57-59. Voir également S. LaBudde, *op. cit.*, p. 26-29.

³⁶ Pour une analyse plus détaillée des dispositions conventionnelles, se reporter à M. Dahmani, *op. cit.*, p. 93-98. Voir également P. Copes, juillet 1981, The impact of UNCLOSIII on management of the world's fisheries, *Marine Policy*, p. 219.

³⁷ Les principales conventions applicables à la pêche du saumon sont le protocole modifiant la Convention internationale concernant les pêcheries hauturières de l'océan Pacifique Nord, adopté le 25 avril 1978 et entré en vigueur le 15 février 1979, et la Convention de 1982 pour la conservation du saumon dans l'océan Atlantique Nord, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1983. Sur le contenu, voir M. Dahmani, *op. cit.*, p. 98-103.

d'ailleurs convaincus de la valeur coutumière de ces règles³⁸.

Il ressort de notre analyse que le contenu des règles conventionnelles relatives à la conservation et à la gestion des ressources biologiques marines est peu précis. Ces règles ne peuvent donc servir que de cadre théorique à une future réglementation de l'utilisation des filets maillants en haute mer.

Par ailleurs, les conventions internationales ayant pour objet la protection d'espèces ou de groupes d'espèces animales déterminées s'appliquent tout à fait à cette technique de pêche, puisque les animaux protégés sont capturés accidentellement par les filets maillants, avec un fort taux de mortalité.

LA PROTECTION D'ESPÈCES ANIMALES MARINES

Certaines des conventions que nous examinerons envisagent des méthodes de protection particulières tandis que les autres visent la protection d'espèces déterminées.

Les conventions qui envisagent des méthodes de protection particulières

La Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage. Cette Convention à vocation universelle, signée le 23 juin 1979 et entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1983, a pour objet d'organiser la conservation d'espèces animales dont une fraction importante franchit cycliquement et de façon prévisible une ou plusieurs des limites de juridiction nationale. Il est intéressant de noter la définition volontairement large de l'espèce migratrice qui a été adoptée dans cette Convention³⁹.

Il en va de même de la définition des espèces menacées d'extinction, énumérées à l'annexe I de la Convention⁴⁰. Ces espèces bénéficient d'une protection totale sur le territoire des parties à la Convention et, ce qui nous intéresse davantage, ne peuvent être capturées, chassées ou pêchées en haute mer par des navires battant le pavillon de ces Etats sauf exceptions strictement définies⁴¹.

L'annexe I comprend notamment quatre espèces de baleines, une espèce de phoques, quelques espèces d'oiseaux marins et de tortues marines. Or certaines de ces espèces sont victimes des grands filets maillants dérivants⁴².

L'annexe II, quant à elle, énumère les espèces dont l'état de conservation est défavorable et qui doivent faire l'objet d'accords internationaux pour leur conservation et leur gestion, ou bien d'autres espèces qui bénéficieraient largement d'une coopération internationale⁴³. Les Etats parties sont simplement invités à conclure des accords internationaux sur ces espèces, et la Convention contient des lignes directrices sur leur contenu qui ne sont pas obligatoires⁴⁴.

L'annexe II comprenait lors de sa rédaction une seule espèce de dauphins. Lors de la dernière réunion des parties à la Convention, qui s'est tenue en octobre 1988, les populations de la mer du Nord et de la Baltique et six autres espèces de petits cétacés y ont été ajoutées, et le Conseil scientifique a été chargé d'étudier l'état de conservation de tous les autres petits cétacés. De plus, deux espèces de marsouins de la mer du Nord et de la Baltique ont déjà fait l'objet d'un accord, dont le champ d'application devrait être étendu par la suite⁴⁵.

Bien que la Convention de Bonn soit l'une des plus importantes adoptées dans le domaine de la conservation, «elle n'a pas encore pu déployer tous les effets que l'on était en droit d'en attendre, à cause de la lenteur de la procédure de ratification et d'acceptation, mais aussi à cause du peu d'empressement des Etats de conclure les accords qui y sont prévus»⁴⁶.

La Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction (CITES). Cette Convention, signée à Washington le 3 mars 1973 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975, est à considérer de notre point de vue, car elle régit très strictement l'importation, l'exportation et, pour les espèces marines, l'introduction

³⁸ B. Kwiatkowska, *op. cit.*, p. 254-255 et 260. Pour une opinion contraire, voir C.A. Fleischer, *op. cit.*, p. 153: «Il est peut-être douteux que les systèmes particuliers que prévoient les articles 66 et 67 puissent être reconnus conformes au droit général, autre que celui des traités.»

³⁹ S. Lyster, 1985, *International wildlife law*, Cambridge, Grotius Publications Limited, p. 280-282.

⁴⁰ Conformément à l'article 1,1 (e), ce sont des espèces en danger de disparaître de l'ensemble ou d'une partie importante de leur aire de répartition.

⁴¹ S. Lyster, *op. cit.*, p. 283-288.

⁴² Il s'agit notamment de *Diomedea albatrus*, une espèce d'albatros, et de *Dermochelys coriacea*, une espèce de tortue marine. Voir S. LaBudde, *op. cit.*, p. 33-34; et *Report to the Congress of the United States*, *op. cit.*, p. 65 et 73.

⁴³ Art. IV, 1 de la Convention.

⁴⁴ C. de Klemm, *op. cit.*, p.31 ; et A. Kiss, 1989, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pédone. p. 234-235.

⁴⁵ W.F. Perrin, éd., octobre 1989, *Newsletter of the cetacean specialist group*, Union internationale pour la conservation de la nature, 5:12.

⁴⁶ A. Kiss, *op. cit.*, p. 235. En octobre 1989, 27 Etats avaient ratifié ou accédé à la Convention de Bonn. Pour une analyse détaillée de cette Convention, se reporter à S. Lyster, *op. cit.*, p. 278-298.

à partir de la mer de spécimens appartenant à un grand nombre d'espèces animales et végétales.

L'article 1 (e) de la Convention définit l'introduction en provenance de la mer comme étant «le transport, dans un Etat, de spécimens d'espèces qui ont été pris dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat».

La CITES utilise également le système des listes. En ce qui concerne les espèces inscrites à l'annexe I (celles qui sont menacées d'extinction et sont ou pourraient être affectées par le commerce), elle précise que toutes transactions à des fins principalement commerciales sont interdites. Leur introduction à partir de la mer nécessite la délivrance préalable d'un certificat par l'organe de gestion de l'Etat dans lequel le spécimen a été introduit. Ce certificat est délivré uniquement s'il est prouvé que le spécimen introduit ne sera pas utilisé à des fins commerciales et si cela ne nuit pas à la survie de l'espèce. L'annexe I comprend différentes espèces de baleines et de tortues marines⁴⁷. Les règles applicables à l'introduction en provenance de la mer d'espèces inscrites à l'annexe II sont moins contraignantes, mais reprennent l'obligation d'un certificat⁴⁸.

Les parties sont également tenues d'établir des rapports périodiques sur la mise en application de la Convention, ces rapports étant adressés au Secrétariat de la Convention. Il est à noter cependant que les dispositions de la CITES ne s'appliquent pas au transit ou au transbordement de spécimens sur le territoire d'une partie lorsque ceux-ci restent sous le contrôle de la douane.

Malgré le nombre important de parties à la Convention, son champ d'application est quelque peu limité par la possibilité de réserves. En effet, tout Etat peut au moment de sa ratification, de son adhésion, acceptation ou approbation, formuler une réserve spéciale concernant toute espèce inscrite aux différentes annexes. Il est alors considéré comme n'étant pas partie à la Convention en ce qui concerne le commerce des espèces figurant dans les réserves⁴⁹.

⁴⁷ S. Lyster, *op. cit.*, p. 247-249: «Un permis ne sera délivré que si une autorité scientifique de l'Etat d'introduction émet l'avis qu'il ne sera porté préjudice à la survie de l'espèce et si une autorité de gestion s'assure que les autres conditions relatives aux importations ont été satisfaites. L'objectif de ces exigences est qu'il soit assuré que les baleines, tortues marines et autres animaux marins menacés ne sont pas pris en haute mer et ensuite introduits sur le territoire d'une partie à des fins commerciales.»

⁴⁸ *Ibid.*, p. 249-255.

⁴⁹ Art. XXIII de la Convention; et S. Lyster, *op. cit.*, p. 262-264. Le Japon a notamment formulé des réserves concernant différentes espèces de baleines et de tortues marines.

De plus, la CITES ne peut empêcher le ressortissant d'un Etat partie de prendre accidentellement des petits cétacés et autres animaux marins protégés et de les rejeter à l'eau avant de rentrer au port. Cette technique semble être souvent utilisée par les pêcheurs⁵⁰.

Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales. Ces conventions régionales sont des traités-cadres qui visent à préserver et à mettre en valeur l'ensemble de l'environnement marin et côtier des différentes régions visées, en prévoyant notamment la création de zones spécialement protégées afin de préserver les écosystèmes rares et l'habitat des espèces en régression ou menacées d'extinction⁵¹. Certaines d'entre elles font même état de la protection des espèces de faune et de flore en régression, menacées ou en voie d'extinction⁵².

Jusqu'à présent, deux protocoles ont été adoptés en matière de protection d'espèces. Cependant, tout comme les conventions qu'ils complètent, ils ne s'appliquent qu'aux zones maritimes sous souveraineté ou juridiction nationale⁵³.

Seule la zone d'application de la Convention de Nouméa s'étend aux zones de haute mer enclavées dans les zones de 200 milles marins visées par la Convention. Son article 14 dispose que «les parties établissent, en tant que de besoin, des zones protégées telles que parcs et réserves, et interdisent ou réglementent toute activité susceptible d'avoir des effets néfastes sur les espèces,

⁵⁰ W. F. Perrin, *op. cit.*, p. 1 et 2.

⁵¹ M. Dejeant-Pons, 1987, Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales, *Annuaire français du droit international*, 1987, p. 689-718.

⁵² Il s'agit de la Convention de Nouméa du 25 novembre 1986 sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud (art. 14), et de la Convention de Nairobi du 21 juin 1985 pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale (art. 10).

⁵³ Le protocole de Nairobi relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et à la flore sauvages dans la région de l'Afrique orientale a été adopté en même temps que la Convention de Nairobi (21 juin 1985). Il prévoit notamment l'interdiction de toutes formes de capture, de détention ou de mise à mort d'espèces de faune sauvage dûment énumérées, dont oiseaux de mer, baleines, tortues marines, dugongs, et la coopération entre les parties pour assurer la conservation d'espèces migratrices. Le protocole de Carthagène relatif aux zones spécialement protégées et à la vie sauvage a été adopté le 18 janvier 1990 par une conférence de plénipotentiaires. Différentes annexes identifiant des espèces à protéger doivent être élaborées par un groupe *ad hoc* d'experts, pour être ensuite adoptées par consensus à une prochaine conférence de plénipotentiaires. Voir Council on Ocean Law, février 1990, *Océans Policy News*, p. 4-5.

les écosystèmes ou les processus biologiques que ces zones sont censées protéger»⁵⁴.

Cette extension de la zone d'application de la Convention à la haute mer présente des limites puisque ses dispositions ne sont pas applicables aux Etats tiers sans leur consentement.

La Convention de Nouméa n'est pas encore entrée en vigueur, mais elle n'en constitue pas moins un modèle original de protection globale d'espèces marines sauvages. Ce type de conventions régionales semble susciter de plus en plus l'intérêt des Etats et pourrait donc faire école.

Les espèces protégées

Les cétacés. La chasse à la baleine est actuellement réglementée par la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, adoptée le 2 décembre 1946 et entrée en vigueur le 10 novembre 1948.

Cette Convention a instauré la Commission baleinière internationale, qui réunit les représentants de tous les Etats parties en sessions annuelles. Elle a le pouvoir de réglementer la chasse, en désignant notamment des espèces protégées, des zones de chasse interdite et des périodes de fermeture, en fixant des quotas, etc. Ces décisions prises à la majorité des trois quarts sont obligatoires sauf pour les parties qui forment une objection dans un certain délai.

Au fil des années, la Commission a adopté une attitude plus favorable à la conservation des espèces, notamment sous la pression de l'opinion publique internationale et celle de certains gouvernements comme les Etats-Unis.

En effet, à la fin des années 70, le nombre des Etats parties a considérablement augmenté, reléguant dans une minorité les Etats baleiniers. Depuis lors, de nombreuses organisations non gouvernementales à finalité écologiste ont envoyé des observateurs aux réunions de la Commission baleinière⁵⁵. Quant aux Etats-Unis, ils sont devenus les «gendarmes» de la Commission. Conformément au Pelly Amendment du

Fishermen's Protective Act de 1967, et au Packwood-Magnuson Amendment du Fishery Conservation and Management Act de 1976, le Gouvernement des Etats-Unis peut prendre des sanctions économiques contre les Etats dont les activités diminuent l'efficacité des mesures de conservation de la Commission baleinière internationale⁵⁶.

Cependant, ce n'est qu'en 1982 que la Commission a réussi à arrêter toute chasse commerciale. Ce moratoire, qui est entré en vigueur en 1986, doit se poursuivre jusqu'en 1990, date à laquelle la Commission doit réexaminer la situation en vue d'une éventuelle réouverture de la chasse. Le Japon, l'URSS et la Norvège qui avaient tout d'abord refusé d'adhérer au moratoire ont retiré leurs objections par la suite sous la pression américaine⁵⁷.

Dans la pratique, la Commission baleinière ne s'est pourtant pas préoccupée jusqu'à présent des petits cétacés, qui sont le plus souvent victimes des filets maillants dérivants⁵⁸. Depuis quelques années, une discussion s'est engagée entre les parties sur la compétence de la Commission concernant ces petits cétacés. La Convention elle-même dispose qu'elle réglemente l'exploitation des baleines sans définir ce terme. Cette discussion a été liée par certains Etats à celle concernant la révision de la Convention de façon à tenir compte de la CNUDM. Pour ces Etats, les petits cétacés étant chassés principalement dans les eaux sous juridiction nationale, leur conservation doit nécessairement incomber à l'Etat côtier concerné. De même, la Convention ne doit plus pouvoir s'appliquer dans ces eaux⁵⁹.

Il reste que pour l'instant les petits cétacés ne bénéficient pas d'une protection suffisante⁶⁰. A la dernière réunion de la Commission baleinière, le Comité

⁵⁴ La Convention sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud, adoptée à Apia le 12 juin 1976, prévoit l'institution par chaque partie contractante d'une liste d'espèces de faune et de flore indigènes menacées d'extinction. Ces espèces seront protégées.

⁵⁵ S. Andresen, *op. cit.*, p. 108-109: «La Commission baleinière internationale, jadis considérée comme un «club de baleiniers», est devenue dans les années 80 une organisation internationale dont la grande majorité des membres n'ont aucun intérêt matériel dans la chasse à la baleine.»

⁵⁶ Contemporary practice of the United States, *Am. J. Int. Law*, 82(3): 577-579, juillet 1988. Voir également S. Andresen, *op. cit.*, p. 111-112.

⁵⁷ Le moratoire n'interdit pas toutefois la délivrance par les Etats de permis spéciaux autorisant à tuer, capturer et traiter des baleines en vue de recherches scientifiques. Ces permis sont portés à la connaissance de la Commission qui ne peut adopter que des résolutions non contraignantes à leur égard. Voir P. Birnie, janvier 1989, Whaling negotiations and hardcore issues, *Marine Policy*, p. 69-70; et C. Phillips, *op. cit.*, p. 94.

⁵⁸ C. E. Carlson, juin 1981, The international regulation of small cetaceans, *San Diego Law Rev.* 21 (3): 580-588.

⁵⁹ P. Birnie, *op. cit.*, p. 70-72; et C. Phillips, *op. cit.*, p. 94-95.

⁶⁰ Rappelons que huit espèces de petits cétacés sont inscrites à l'annexe II de la Convention de Bonn et que deux populations de marsouins de la mer du Nord et de la mer Baltique ont déjà fait l'objet d'un accord.

scientifique a demandé des rapports sur les captures accessoires de ces animaux⁶¹.

Les phoques. Le phoque à fourrure du Pacifique Nord semble être le plus menacé par les grands filets maillants utilisés dans cette zone⁶². Ils sont protégés par la Convention intérimaire sur la conservation des phoques à fourrure du Pacifique Nord, adoptée à Washington le 9 février 1957 par le Canada, le Japon, les Etats-Unis et l'URSS et entrée en vigueur le 14 octobre de la même année⁶³.

La Convention interdit la chasse pélagique sauf dans deux cas : lorsqu'elle est conduite pour les besoins de la recherche qui sont limités, ou conduite par les Indiens, Aïnos, Aléoutes et esquimaux habitant la côte, en canots, sans l'emploi d'armes à feu et à condition de ne pas vendre les peaux⁶⁴.

Il est intéressant de noter que la chasse pélagique est définie par la mise à mort, la capture ou la chasse en mer de quelque manière que ce soit [article I (1)], ce qui semble inclure les prises accessoires à l'aide de filets maillants.

De même, des mesures de contrôle sont prévues en haute mer par des fonctionnaires dûment commissionnés par une quelconque des parties. Ceux-ci peuvent monter à bord, perquisitionner ou saisir un navire battant pavillon d'un autre Etat partie contrevenant (article VI).

Enfin, chaque Etat partie s'engage à interdire à toute personne ou navire d'utiliser l'un de ses ports pour tout objet constituant une violation de l'interdiction de la chasse pélagique. L'importation ou le trafic des peaux provenant d'une telle chasse est interdit sur le territoire des parties (article VIII).

Est-ce que la Commission instituée par la Convention sera à même de faire face au nouveau problème posé par l'intensification de la pêche au filet maillant?⁶⁵

⁶¹ C. Phillips, *op. cit.*, p. 95: «Plusieurs délégations ont posé la question de la pêche au filet dérivant et du niveau très élevé des décès occasionnés accessoirement chez les cétacés et autres animaux marins par cet engin. Le Comité scientifique a demandé des rapports sur les captures accessoires de cétacés dans ces pêcheries.»

⁶² *Report to the Congress of the United States, op. cit.*, p. 47-49: «On dispose de peu de données sur la distribution et l'abondance des phoques à fourrure dans la zone de pêche de l'encornet au filet dérivant, mais, dans la partie est de cette zone, les captures accessoires et les observations ont été plus nombreuses que prévu.»

⁶³ La Convention conclue pour une période initiale de six ans a été périodiquement reconduite. Voir S. Lyster, *op. cit.*, p. 40-41; et A. Kiss, *op. cit.*, p. 258.

⁶⁴ Articles III, II (3) et VII de la Convention.

⁶⁵ S. Lyster, *op. cit.*, p. 46. Pour une analyse détaillée de la Convention, *ibid.*, p. 40-48.

Le phoque moine de la Méditerranée, qui peut également être victime de la pêche à l'espadon au filet maillant, figure à la fois aux annexes I et II de la Convention de Bonn⁶⁶. L'Italie a ratifié cette Convention le 26 août 1983.

Les oiseaux. Les oiseaux de mer ne sont susceptibles d'être protégés en haute mer que par la Convention de Bonn sur les espèces migratrices, qui comprend dans son annexe I une espèce d'albatros et de pétrel qui fréquentent la zone du Pacifique Nord où se déroule la pêche au calmar⁶⁷. Les ressortissants des Etats parties ne peuvent donc pas capturer ces oiseaux en haute mer.

De même, la CITES est applicable dans la mesure où l'introduction d'animaux à partir de la mer est réglementée de façon stricte⁶⁸. Par ailleurs, les instruments juridiques consacrés uniquement aux oiseaux s'appliquent seulement dans le territoire des Etats parties⁶⁹.

Toutes les dispositions que nous venons d'analyser concernant la conservation d'espèces déterminées d'animaux sauvages ne permettent pas une protection totale des espèces menacées par la pêche au filet maillant dérivant. En effet, soit ces espèces ne font pas toutes l'objet d'une protection, soit les méthodes envisagées ne s'avèrent pas assez efficaces ou présentent d'importantes lacunes en regard de cette technique de pêche. Il existe cependant d'ores et déjà certaines mesures qui réglementent directement l'utilisation du filet maillant, que certains considèrent comme non sélectif et destructeur.

LES MESURES CONCERNANT LA PÊCHE AU FILET MAILLANT DÉRIVANT

Au niveau international ou régional, quelques tentatives ont été faites pour interdire ou réglementer la pêche au filet maillant.

Les mesures internationales et régionales Dans le Pacifique Sud. Les îles du Pacifique Sud, que ce soit des territoires indépendants ou sous tutelle, ont pris conscience, en 1989, du danger que pouvait présenter pour leur économie l'utilisation intensive des filets maillants pour la pêche au thon germon au large de leurs côtes. Elles ont donc adopté au niveau régional deux résolutions.

⁶⁶ Cette espèce de phoques est à la limite de l'extinction.

⁶⁷ *Report to the Congress of the United States, op. cit.*, p. 60-66.

⁶⁸ Voir *supra* p. 20 et pages suivantes.

⁶⁹ A. Kiss, *op. cit.*, p. 260-265; et S. Lyster, *op. cit.*, p. 62-87.

Les résolutions. La première a été adoptée en juillet 1989 lors de la réunion du Forum du Pacifique Sud. La Déclaration de Tarawa visait notamment à interdire l'utilisation des filets maillants dérivants dans la région du Pacifique Sud, et demandait la conclusion d'une convention internationale créant une zone libre de toute pêche utilisant cet engin destructeur.

En octobre 1989, une autre résolution était adoptée à la 29^e Conférence du Pacifique Sud à Guam. La résolution adoptée à l'unanimité demandait «que la pêche pélagique au filet dérivant soit immédiatement interdite dans la zone desservie par la Commission du Pacifique Sud pour éviter les répercussions très dommageables voire irréversibles que cette technique de pêche a sur les ressources halieutiques...»⁷⁰.

Bien que ces textes n'aient aucune valeur juridique obligatoire, ils ont ouvert la voie à la convocation d'une conférence régionale sur ce thème.

La Convention pour l'interdiction de la pêche au filet maillant dérivant de grande dimension dans le Pacifique Sud. La Convention de Wellington a été adoptée le 24 novembre 1989 par les Etats et territoires du Pacifique Sud. Son entrée en vigueur devrait avoir lieu assez rapidement puisqu'elle est subordonnée au dépôt de quatre instruments de ratification.

La Convention vise l'interdiction de toute activité de pêche au filet maillant dérivant d'une longueur de plus de 2,5 km⁷¹. La définition de ces activités est très large⁷². Afin d'atteindre cet objectif, chaque partie s'engage à interdire à ses ressortissants et aux navires relevant de sa juridiction de se livrer à ce type de pêche dans la zone d'application de la Convention, qui comprend les zones de pêche des parties et des zones de haute mer⁷³.

Dans la zone relevant de sa juridiction, chaque partie s'engage aussi à interdire l'utilisation des grands filets maillants dérivants et le transbordement des poissons pris de cette façon.

⁷⁰ En dehors des Etats du Pacifique Sud, la France, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont également approuvé la résolution.

⁷¹ Dans le Pacifique Sud, les pêcheurs japonais, taiwanais et de la République de Corée pêchent le thon germon (*albacore tuna*) à l'aide de filets pouvant atteindre jusqu'à 60 km de long. Les organisations écologistes les ont surnommés «les murs de la mort». Voir Driftnet-ting on the high seas, *Greenpeace International*, novembre 1989; et S. LaBudde, *op. cit.*, p. 6-10.

⁷² Art. 1 (c) de la Convention. Il s'agit de la capture, prise ou récolte de poissons au filet maillant dérivant, mais également de la tentative de capture, des opérations de localisation ou de recherche du poisson, du transport, transbordement et traitement du poisson ainsi pris, ainsi que du ravitaillement des navires équipés ou utilisés pour cette pêche.

⁷³ Art. 1 (a) de la Convention.

Enfin, chaque partie peut prendre d'autres mesures conformes au droit international qui sont particulièrement coercitives⁷⁴. Des mesures encore plus sévères ne sont pas exclues.

Ces dispositions ne pourront toutefois pas empêcher les ressortissants d'Etats tiers de se livrer à la pêche au filet maillant au-delà des zones économiques exclusives⁷⁵. Pour cette raison, deux protocoles ont été joints à la Convention de façon à permettre aux Etats dont les ressortissants se livrent à la pêche au filet maillant dans la région d'accepter les principales dispositions conventionnelles.

De plus, l'article 8 prévoit la mise en place, dans la zone d'application de la Convention, de mesures de conservation et de gestion pour le germon entre les parties à la Convention, les nations pratiquant la pêche hauturière et les personnes morales ou organisations concernées. Au début de mars 1990, devait se dérouler à Oniraune réunion dont l'objectif était de négocier un système de gestion du stock de thon germon et les protocoles annexés à la Convention, et ce avec toutes les parties intéressées. Cela aura peut-être permis de rapprocher les positions des différents protagonistes, d'autant que depuis la fin de la Conférence la pression internationale à rencontre de l'utilisation des filets maillants s'est accentuée.

La résolution 44/225 des Nations Unies. Le 22 décembre 1989, la deuxième Commission de l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté par consensus la résolution 44/225 appelant tous les membres de la communauté internationale à faire cesser la pêche hauturière aux filets dérivants de grande taille dans le Pacifique Sud avant le 1^{er} juillet 1991, et partout ailleurs dans le monde au plus tard le 30 juin 1992⁷⁶.

⁷⁴ Art. 3 (2) de la Convention. Ces mesures sont l'interdiction du débarquement, du traitement, de l'importation sur son territoire de poissons pris au filet maillant dérivant, la restriction de l'accès au port de navires équipés de cet engin de pêche et l'interdiction de la possession de cet engin sur tout navire de pêche à l'intérieur de sa zone de pêche. On peut émettre un doute sur la compatibilité de certaines de ces dispositions avec le droit international positif.

⁷⁵ A la Conférence de Wellington, le représentant du Japon a déclaré que son gouvernement ne s'associerait pas à une interdiction du filet maillant dérivant, les données scientifiques actuelles ne permettant pas de démontrer les effets néfastes de cet engin de pêche sur les stocks de thon germon. Il a toutefois montré sa bonne volonté en annonçant la réduction des deux tiers du nombre de navires battant pavillon japonais qui pêchent dans la zone du Pacifique Sud. De même, la République de Corée avait déjà accepté le retrait de ses navires de pêche de la région, et la province chinoise de Taiwan la réduction des navires battant son pavillon.

⁷⁶ Nations Unies, doc. A/C.2/44/L81, 11 décembre 1989.

La résolution 44/225 recommande également à tous les membres intéressés de la communauté internationale de coopérer à l'amélioration de la collecte de données scientifiques sur la question et à l'étude de ces données, de façon à pouvoir faire le point le 30 juin 1991 et convenir de nouvelles mesures de réglementation. C'est un vaste programme auquel sont conviés à la fois les Etats, les organisations internationales et régionales compétentes et bien entendu les institutions spécialisées du système des Nations Unies. Il semble en effet que des efforts importants restent à faire dans ce domaine, car les données scientifiques fiables concernant les effets des filets maillants sur les ressources biologiques marines sont largement insuffisantes⁷⁷.

Les accords bilatéraux

Le 29 décembre 1987, le Gouvernement des Etats-Unis adoptait le Driftnet Impact Monitoring, Assessment and Control Act. Cette loi prévoit notamment l'obligation de négocier, avec des gouvernements dont les ressortissants se livrent à la pêche au filet maillant dans le Pacifique Nord, des accords sur le contrôle et l'évaluation de cette pêche. Si aucun accord n'était intervenu avant le 29 juin 1989, le Président des Etats-Unis pouvait alors imposer un embargo sur les importations de poissons en provenance de ces pays⁷⁸.

L'adoption de cette loi était surtout motivée par les importantes prises accessoires de saumons d'origine américaine effectuées par les bateaux asiatiques pêchant normalement le calmar. Elle a été suivie d'effets car trois accords bilatéraux ont été signés respectivement avec le Japon, la province chinoise de Taiwan puis la République de Corée.

L'accord américano-japonais de mai 1989 est le moins contraignant des trois. En effet, il prévoit le placement d'observateurs abord de seulement 32 navires japonais, dont le nombre est estimé à 400 dans le Pacifique Nord. Des pénalités seront imposées aux bateaux ayant pêché illégalement du saumon.

Les deux autres accords, celui avec Taiwan du 24 août 1989 et celui avec la République de Corée de septembre 1989, mettent en place un programme d'observateurs

⁷⁷ *Report to the Congress of the United States, op. cit.*, p. XV et 87. Voir aussi S. LaBudde, *op. cit.*, p. 4: «En raison du peu de données disponibles sur les activités des flottes de pêche au filet dérivant et du manque d'informations sur les niveaux chronologiques des populations des espèces concernées dans les écosystèmes marins, il a été pratiquement impossible d'évaluer les conséquences réelles qu'ont eues ces activités de pêche jusqu'à ce jour.»

⁷⁸ Cela conformément au Pelly Amendment du Fishermen's Protective Act de 1967.

scientifiques. Tous les navires de pêche doivent également se doter d'un système de navigation par satellite pour 1990. Les filets utilisés feront l'objet d'un marquage, et des autorités des Etats-Unis pourront monter à bord des navires pour inspection.

Même si le contenu de ces accords n'a pas satisfait les lobbies écologistes, il s'agit d'un premier pas vers le règlement du problème posé par les filets maillants en haute mer⁷⁹. De nombreuses commissions régionales de pêche commencent d'ailleurs à se préoccuper de ce problème. Leur action peut s'avérer très importante dans l'avenir.

LE RÔLE DES ORGANISATIONS RÉGIONALES DE PÊCHE

Commission internationale des pêches

du Pacifique Nord

Depuis 1978, date à laquelle a été adopté le protocole modifiant la Convention internationale concernant les pêcheries hauturières de l'océan Pacifique Nord, la Commission internationale des pêches du Pacifique Nord (INPFC) est chargée de promouvoir et de coordonner les études scientifiques sur les espèces de poissons anadromes. Elle sert également de cadre de coopération entre les parties pour l'étude, l'analyse et l'échange d'informations scientifiques concernant les stocks de poissons non anadromes. La Commission pourrait donc se préoccuper de l'ensemble des pêcheries utilisant le filet maillant dans le Pacifique Nord. D'ailleurs, les parties contractantes veulent établir une organisation internationale à participation élargie s'occupant des espèces autres que les espèces anadromes⁸⁰.

Commission interaméricaine du thon tropical

Depuis 1976, la Commission interaméricaine du thon tropical (CITT) est chargée de l'étude scientifique de la gestion des dauphins. Un programme de recherche, auquel participent tous les membres de la Commission ainsi que les Etats non membres dont les ressortissants pêchent le thon dans le Pacifique oriental, a été mis en place en 1977. Il vise notamment à diminuer la mortalité considérable de dauphins occasionnée par la pêche du thon à la senne coulissante qui a lieu dans cette zone. Dans ce cadre, des techniques ont déjà été mises au

⁷⁹ S. McCredie, novembre 1989. Controversy travels with Asian squid driftnet fleet, *National Fisherman*.

⁸⁰ J. E. Carroz, juin 1984, Institutional aspects of fishery management under the new régime of the océans, *San Diego Law Rev.*, 21 (3):524.

point pour réduire la mortalité des dauphins et ont été expérimentées à bord des navires pêchant dans la zone. Il s'agit par exemple d'aider les dauphins à sortir des filets avant qu'ils ne soient relevés⁸¹.

Il serait souhaitable que l'esprit de coopération qui a permis d'atteindre de tels résultats puisse se retrouver dans les négociations sur les filets maillants.

Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique

Lors de sa dernière réunion en novembre 1989, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) a décidé d'engager un programme spécial de recherches scientifiques de trois ans sur l'état des stocks de germon de l'Atlantique Nord et l'interaction des différentes techniques de pêche sur ce stock. Il s'agissait de répondre en grande partie aux inquiétudes de plus en plus vives exprimées dans le cadre européen sur l'utilisation des filets maillants dérivants en Atlantique.

Depuis 1987, plusieurs navires français utilisent le filet maillant pour la pêche au thon germon dans le golfe de Gascogne. Cela a permis à la flottille thonière française de prendre un nouvel essor. Cependant, l'Espagne s'est opposée à l'utilisation de cette technique au motif qu'elle met en danger les stocks et qu'elle altère le processus migratoire du thon⁸². Elle a donc tenté de faire interdire le filet maillant dans les eaux de la Communauté économique européenne (CEE).

Face à cette situation conflictuelle, la Direction générale des pêches de la CEE a demandé à l'Institut français pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et à l'Institut espagnol des océans d'effectuer une recherche. Les résultats de cette recherche seront publiés en septembre 1990 et communiqués à la CICTA.

Sous l'action concomitante du Groupe des Verts au Parlement européen, la polémique s'est encore accentuée. Le 6 février dernier, le Commissaire européen de la pêche présentait un texte interdisant de pêcher le thon, le marlin et l'espadon avec des filets maillants dans les eaux de la CEE. La tentative a pour l'instant échoué face à l'opposition française, mais le dossier sera à nouveau discuté à Bruxelles et il se pourrait fort bien que l'interdiction soit adoptée au niveau européen.

Au niveau national, l'Espagne, qui est membre de la

CICTA, a interdit la pêche du thon au filet maillant sur les côtes ibériques. Quant à l'Italie, membre du Conseil général des pêches pour la Méditerranée, elle a interdit la pêche de l'espadon au filet maillant du 1^{er} novembre 1989 au 31 mars 1990, avec possibilité d'extension⁸³.

D'autres commissions régionales de pêche s'intéressent au problème posé par l'utilisation des filets maillants en haute mer. Citons simplement la Commission des pêcheries de l'océan Indien et le Conseil général des pêches pour la Méditerranée.

Il semble évident que les commissions auront dans l'avenir un rôle important à jouer dans l'étude et la collecte de données scientifiques approfondies ayant trait aux effets des filets maillants dérivants sur les ressources biologiques marines, et constitueront des forums privilégiés pour la mise au point de réglementations adaptées à chaque type de pêche.

CONCLUSION

Le problème de l'effet des filets maillants dérivants sur les stocks de poissons et sur d'autres formes de vie marine se pose depuis peu de temps, c'est-à-dire depuis l'intensification de ce type de pêche dans l'océan Pacifique. C'est ce qui explique le peu de réponses juridiques adaptées dont il a fait l'objet jusqu'à présent.

Ce problème n'en a pas moins pris des proportions internationales très rapidement, emportant dans un même élan les Etats côtiers et les pêcheurs, les organisations internationales et les commissions régionales de pêche. Cette question va donc connaître dans l'avenir des développements importants qu'il conviendra pour le juriste de suivre avec intérêt.

Il apparaît déjà à travers les textes conventionnels et la pratique des Etats que la liberté de la pêche en haute mer est désormais subordonnée à la nécessité de conservation des ressources biologiques marines. Dans ce contexte, la technique du filet maillant dérivant va certainement faire l'objet de réglementations de plus en plus restrictives, voire même d'interdictions, et ce à une échelle internationale.

En attendant, la parole est aux scientifiques qui ont un travail considérable à fournir afin d'éclaircir des aspects importants de cette technique de pêche. Ils devront travailler de concert avec les juristes de façon à parvenir à une gestion rationnelle à la fois des ressources biologiques marines et des activités humaines.

⁸¹ Inter-american Tropical Tuna Commission, *Rep. Costa Rica tuna- dolphin workshop*, 14-16 mars 1989, La Jolla, Californie, avril 1989.

⁸² Il n'est pas question dans ce cas de captures accessoires d'animaux marins. Les filets maillants utilisés en Atlantique pour pêcher le germon mesurent en moyenne 6,5 km de long.

⁸³ Le décret italien du 25 octobre 1989 prévoit notamment l'exécution de trois études scientifiques sur la question. Cette réglementation semble inefficace puisque la pêche à l'espadon a lieu pendant l'été.

Les questions de droit international que pose l'utilisation de filets maillants dérivants: pratiques et solutions japonaises

Kazuo Sumi

La pêche au filet dérivant est une méthode de pêche passive qui utilise le filet maillant ou un autre type de filet, ou encore une combinaison de filets, pour emmail-ler le poisson en laissant l'engin dériver en profondeur ou à la surface de l'eau. Cette méthode de pêche a fait ses preuves de longue date et permet de capturer des ressources de densité moyenne éparses sur de grandes superficies. C'est la raison pour laquelle elle est présente dans pratiquement toutes les eaux côtières du monde.

La pêche au filet maillant dérivant se pratique depuis plus d'un siècle, mais elle fait depuis peu l'objet de critiques sévères de la part des défenseurs de l'environnement. Les accusations de ceux-ci sont en général dirigées vers la pêche hauturière au filet maillant dérivant, c'est-à-dire contre l'utilisation de ce type de filet en haute mer. Premièrement, ce type de pêche est accusé de capturer

Premièrement, ce type de pêche est accusé de capturer des ressources sans discrimination et de façon destructive. Les filets maillants dérivants de haute mer sont en général déployés à partir d'une dizaine de mètres de profondeur et ils atteignent 50 km de longueur, en suspension dans l'eau comme de grands rideaux. C'est pourquoi on les a appelés les «murs de la mort». Earthtrust, un groupement écologiste des Etats-Unis, affirme: «En capturant et en tuant pratiquement tout ce qui se meut alentour, les filets dérivants prennent des bancs entiers de poisson, déciment des espèces entières de la faune sauvage océanique et, outre les captures accessoires, réduisent les populations de certaines espèces au point que les taux de recrutement annuel et de reproduction ne peuvent compenser les pertes souffertes au cours de la campagne de pêche. Quand tel est le cas, les espèces s'appauvrissent numériquement et, sous l'effet d'une pression de pêche constante, la

population suit une spirale descendante qui peut conduire à son extinction commerciale sinon biologique.»¹

Deuxièmement, la pêche au filet maillant dérivant fait l'objet de critiques en raison de son taux prétendument élevé de captures accessoires d'espèces non visées. A cet égard, et notamment chez les pêcheurs des Etats-Unis, on se plaint vivement de la pêche à l'encornet pratiquée au filet dérivant dans le Pacifique Nord. Les pêcheurs prétendent en effet que des salmonidés originaires des Etats-Unis (saumon et truite) sont ainsi «kidnappés». A l'appui de cette revendication, le groupement écologiste Greenpeace exhorte à «agir en faisant appliquer la législation fédérale, en renforçant une convention internationale sur la pêche, et en prenant les mesures voulues pour obtenir une réglementation des flottilles de pêche à l'encornet au filet dérivant afin d'atténuer encore les effets de la pêche au filet maillant dérivant sur les pêcheries de saumon»².

La troisième accusation est liée au devenir des filets perdus ou abandonnés. On prétend en effet que, les filets étant faits d'une maille de nylon monofil fin, ils continuent de pêcher indéfiniment, même une fois perdus ou abandonnés. C'est la raison pour laquelle on les appelle des «filets fantômes». Greenpeace note que «les filets dérivants perdus ou abandonnés, en combinaison avec les chaluts abandonnés, les autres engins, les plastiques, et autres débris qui flottent en

L'auteur est professeur de droit international à l'Université de Yokohama (Japon).

¹ Earthtrust, 17 mai 1989, *Statement of Earthtrust to the US Senate Committee on Commerce, Science and Transportation on the Magnuson Fishery Conservation and Management Act Reauthorization*, p. 17.

² Greenpeace, février 1989, *North Pacific high seas driftnet fisheries*, p. 1.

mer, emprisonnent et tuent des milliers de phoques, cétacés, oiseaux de mer, tortues marines et poissons chaque année»³.

Témoignant devant le Comité du commerce, des sciences et des transports du Sénat des Etats-Unis, Mr Kate Troll, directeur exécutif de la Southeast Alaska Seiners Association, a déclaré: «Les filets de très grande longueur utilisés pour ce type de pêche sont facilement endommagés ou perdus par mauvais temps. Les filets abandonnés ou perdus continuent de pêcher jour après jour et année après année. Lorsque trop d'oiseaux, de mammifères et de poissons se sont accumulés dans le filet, celui-ci coule, mais à mesure que les carcasses mortes pourrissent, le filet remonte vers la surface et recommence à pêcher. Le cycle de mort et de destruction se poursuit longtemps après que les filets ont été abandonnés par les flottilles hauturières.»⁴

Quatrièmement, le filet maillant dérivant est critiqué pour être un engin inefficace et peu sélectif de pêche, qui entraîne beaucoup de rejets. Cette critique a été exprimée ainsi: «La pêche au filet dérivant est une technique qui gaspille énormément de ressources. A titre d'exemple, jusqu'à 40 pour cent du poisson capturé dans les pêcheries de thon du Pacifique Sud retombent à la mer au moment où le filet est hissé à bord. Beaucoup de ces poissons perdus finissent par mourir, sont repris plus tard par des palangriers ou par les chalutiers à la traîne. Mais, comme ils portent souvent les marques de leur première capture, ces poissons ne sont pas commercialisables.»⁵

Cinquièmement, les filets dérivants ayant des longueurs comprises entre 11 et 48 km, ils sont accusés de présenter des dangers pour la navigation. Selon Greenpeace, «dans la mer de Béring et sur le pourtour de la Nouvelle-Zélande, on connaît des cas où des fragments flottants de filet ont bloqué des arbres d'hélices ou des prises d'eau de navires. Plusieurs pêcheurs ont péri en essayant de dégager des hélices bloquées par des filets dérivants. Des plongeurs ont aussi perdu la vie à cause de ces filets.»⁶

Le conflit entre les nations qui pratiquent la pêche pélagique au filet dérivant et celles qui pratiquent la pêche côtière est né des préoccupations sur les points que nous venons d'énumérer. Les espèces visées

concernées varient d'une région à l'autre, s'agissant par exemple du saumon et de l'encornet dans le Pacifique Nord, et du thon germon dans le Pacifique Sud. Malgré cette différence, le point commun entre toutes les situations est que les nations pratiquant la pêche côtière tentent d'imposer une réglementation sur la pêche en haute mer au-delà de leurs zones économiques exclusives respectives.

Dans ces circonstances, le concept historique de «liberté de la haute mer» a été remis en question. Le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande déclare: «On ne saurait invoquer la liberté de la haute mer pour défendre ce qui en fait est une atteinte systématique à l'écosystème marin régional.»⁷

Dans le même esprit, le Gouvernement australien observe: «Pour parvenir à un contrôle effectif des pêcheries de haute mer, l'Australie est convaincue que le temps est venu d'élaborer une série de principes pouvant à terme constituer une partie d'un droit coutumier international réglementant les activités halieutiques en haute mer.»⁸

Ainsi, la campagne de propagande contre l'utilisation du filet dérivant vise à s'élever contre le principe traditionnel de la «liberté de la haute mer» en soi. Il est donc nécessaire de se demander si le principe, qui prévaut de longue date, de la «liberté de la haute mer» a fait son temps, et, si l'on conclut par l'affirmative, quel type de système juridique de remplacement doit être adopté pour régler les activités humaines en haute mer.

Le présent essai se propose d'examiner les bases sur lesquelles reposent les accusations à rencontre de la pêche au filet maillant dérivant, et à partir de cela d'étudier s'il est nécessaire d'imposer une interdiction totale de ce type de pêche en haute mer. Il étudiera en outre d'éventuels mécanismes d'aménagement des ressources susceptibles d'être adoptés par la communauté internationale pour répondre aux préoccupations mondiales croissantes en ce qui concerne la conservation des ressources biologiques de la haute mer.

LA RÉOLUTION 44/225 DES NATIONS UNIES

En 1989, lors de la 44^e session de l'Assemblée générale j des Nations Unies, les Etats-Unis ont présenté un projet de résolution appelant à «interdire immédiatement» la

³ Greenpeace, printemps 1989, *Pacific campaign: driftnets*, p. 1.

⁴ Kate Troll, 17 mai 1989, *Testimony before the USSenate Committee on Commerce, Science and Transportation and National Ocean Policy Study*, p. 2.

⁵ Greenpeace Australia, 1989, *Ocean ecology: driftnets*, p. 1.

⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁷ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, septembre 1990, *Statement on driftnet fishing* (document soumis au Bureau ONU des affaires maritimes et du droit de la mer), p. 7.

⁸ Gouvernement de l'Australie, 1990, *Australia's comments on United Nations Resolution 44/225 on driftnet fishing*, p. 6.

pêche au filet dérivant ou à décider d'un «moratoire»⁹. Ce projet de résolution était parrainé par dix pays, dont la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Canada et Vanuatu. S'opposant à la proposition de moratoire, le Japon a soumis une contre-proposition, suggérant que les mesures réglementaires qui seraient prises soient basées sur des données et sur une analyse scientifiques¹⁰.

Résultat d'un compromis entre les Etats-Unis et le Japon, la résolution 44/225 sur «La pêche aux grands filets pélagiques dérivants et ses conséquences sur les ressources biologiques des océans et des mers» a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 22 décembre 1989. Le paragraphe 4 du dispositif de la résolution recommande notamment:

- a) de décréter, le 30 juin 1992 au plus tard, des moratoires sur toutes les opérations de pêche hauturière aux grands filets pélagiques dérivants, étant entendu que cette mesure ne sera pas imposée dans une région donnée, ou pourra être levée après avoir été imposée, si des mesures effectives de conservation et de gestion sont prises à partir d'une analyse statistiquement rigoureuse effectuée en commun par les membres de la communauté internationale ayant un intérêt dans les ressources halieutiques de la région, pour empêcher que ces méthodes de pêche n'entraînent, pour la région considérée, des conséquences inacceptables et pour y assurer la conservation des ressources biologiques de la mer;
- b) d'entreprendre sans attendre de réduire progressivement la pêche aux grands filets pélagiques dérivants dans la région du Pacifique Sud, de sorte qu'elle cesse le 1^{er} juillet 1991 au plus tard, cela à titre de mesure intérimaire et en attendant que les parties concernées concluent les arrangements voulus de préservation et de gestion des ressources en thon blanc germon du Pacifique Sud;
- c) de cesser immédiatement toute nouvelle 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, étant entendu que cette mesure pourra être revue comme il est dit à l'alinéa a) du paragraphe 4 de la présente résolution. »

Un rapport sur l'application de cette résolution doit être présenté par le Secrétaire général des Nations Unies à l'Assemblée générale, à sa 45^e session. En

juillet 1990, le Département d'Etat des Etats-Unis a fait tenir au Bureau ONU des affaires maritimes et du droit de la mer un document intitulé «La politique des Etats-Unis en ce qui concerne les grands filets pélagiques dérivants». Ce document exprime la position suivante sur la question:

«L'absence de données suffisamment fiables pour l'évaluation des effets ne justifiera pas la poursuite de la pêche aux grands filets pélagiques dérivants au-delà de la date limite du 30 juin fixée pour le moratoire.

A moins qu'une évaluation commune par tous les membres concernés de la communauté internationale portant sur des données scientifiquement solides établies sur la base d'une pêcherie spécifique aux grands filets pélagiques dérivants ne conclue que l'on ne peut raisonnablement attendre des effets inacceptables de ces opérations de pêche, les conditions permettant de surseoir au moratoire recommandé dans la résolution 44/225 ne seront pas remplies. Dans cette éventualité, l'opération de pêche au filet pélagique dérivant ne pourra se poursuivre légitimement dans les zones s'étendant au-delà des zones économiques exclusives d'aucune nation à compter du 30 juin 1992.

Même si une telle évaluation commune avait pour conclusion qu'aucun effet inacceptable n'est probable, toute opération de pêche aux grands filets pélagiques dérivants devrait n'être menée que conformément à des accords appropriés de surveillance et de contrôle de conformité conclus entre les membres intéressés de la communauté internationale.»¹¹

D'un point de vue similaire, le Gouvernement australien a soumis au Bureau ONU des affaires maritimes et du droit de la mer les observations suivantes au sujet de la résolution 44/225:

«L'Australie perçoit désormais la nécessité d'élaborer un cadre de coopération qui recommanderait certaines normes minimales internationales concernant la conduite des opérations de pêche en haute mer, notamment pour ce qui est des techniques agissant sans discrimination et qui sont source de gaspillage, afin de prévenir la surexploitation des zones de pêche hauturière. Nous soulignons que ce cadre doit être coopératif, et établi par les

⁹ Doc. ONU A/C.2/44/L.30.

¹⁰ Doc. ONU A/C.2/44/L.28.

¹¹ United States Department of State, juillet 1990, *US policy concerning large-scale pelagic driftnets*, p. 3 et 6.

nations pratiquant la pêche et les pays côtiers des régions concernées.

L'Australie est convaincue qu'à l'heure actuelle nous ne connaissons pas assez les effets de la pêche hauturière au filet pélagique dérivant pour qu'il soit justifié d'appliquer les interdictions stipulées dans la résolution des Nations Unies. Il ne fait pour nous aucun doute que la pêche hauturière au filet dérivant doit être condamnée comme technique de pêche sans discrimination et source de gaspillage.»¹²

Comme le montrent les critiques à l'encontre de la pêche au filet dérivant citées ci-dessus, le problème de fond n'a pas encore été résolu depuis l'adoption de la résolution 44/225. Il subsiste une divergence d'opinion entre les pays appelant à une interdiction complète et immédiate de la pêche au filet dérivant et les pays appelant à réunir des preuves scientifiques concluantes quant aux effets de cette pêche. De façon plus fondamentale, il subsiste un large fossé au sujet de la pêche au filet dérivant entre les pays culturellement consommateurs de poisson et les pays culturellement consommateurs de viande.

PÊCHE EN HAUTE MER ET DROIT DE LA MER

Liberté de la pêche en haute mer

Le principe de la liberté de la haute mer est un principe coutumier du droit international. Il inclut la liberté de la pêche et la liberté de la navigation en haute mer. L'article 2 de la Convention de 1958 sur la haute mer exprime ce principe dans les termes suivants:

«La haute mer étant ouverte à toutes les nations, aucun Etat ne peut légitimement prétendre en soumettre une partie quelconque à sa souveraineté. La liberté de la haute mer s'exerce dans les conditions que déterminent les présents articles et les autres règles du droit international. Elle comporte notamment, pour les Etats riverains ou non de la mer, la liberté de la navigation, la liberté de la pêche, la liberté d'y poser des câbles et des pipe-lines sous-marins, et la liberté de la survoler.

Ces libertés, ainsi que les autres libertés reconnues par les principes généraux du droit international, sont exercées par tous les Etats en tenant raisonnablement compte de l'intérêt que la liberté de la haute mer présente pour les autres Etats.»

En ce qui concerne la pêche au filet dérivant, deux questions se posent au titre de cet article, à savoir si l'on peut exclure un type spécifique d'engin de pêche, et,

dans la négative, si la pêche au filet dérivant est compatible avec d'autres utilisations de la haute mer.

En ce qui concerne la première de ces questions, il faut noter que l'article visé ne prescrit aucune limitation sur les engins de pêche. La liberté de la pêche s'entend de l'utilisation de tous les engins de pêche sans exception.

En ce qui concerne la deuxième question, il est vrai que la liberté de la pêche, comme toutes les autres libertés en haute mer, n'est pas sans restriction. Le pays qui exerce cette liberté doit tenir raisonnablement compte de l'exercice de cette même liberté et d'autres libertés par d'autres pays, car les filets dérivants sont posés sur de grands secteurs de haute mer et peuvent constituer des dangers pour la navigation. Ce problème de compatibilité peut toutefois être résolu en déterminant des zones de pêche.

Il en va de même avec la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer. L'article 1 de cette Convention déclare:

« 1. Tous les Etats ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer, sous réserve a) de leurs obligations conventionnelles, b) des intérêts et des droits des Etats côtiers tels qu'ils sont prévus dans la présente Convention, c) des dispositions contenues dans les articles ci-après en ce qui concerne la conservation 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, ou de coopérer avec d'autres Etats à la prise de telles mesures.»

Dans cet article, quoique les droits des pays de pêcher en haute mer soient clairement déclarés, l'obligation de conserver les ressources biologiques de la haute mer est aussi énoncée. Or la Convention de 1958 n'a pas été largement acceptée. Il faut dès lors examiner si cette obligation doit être comprise comme faisant partie du droit international coutumier.

Obligation de conserver les ressources biologiques de la haute mer

Les pays qui pratiquent la pêche en haute mer doivent-ils prendre des mesures de conservation en haute mer? Cette question, notamment, a été discutée lors du débat sur le litige relatif à la compétence en matière de pêcherie qui a opposé le Royaume-Uni et l'Islande. Sur ce point, la Cour internationale de justice a statué comme suit:

¹² Gouvernement de l'Australie, *op. cit.*, p. 6.

«Il en résulte que la conclusion de la Cour suivant laquelle l'extension par l'Islande des limites de sa compétence en matière de pêche n'est pas opposable au demandeur ne signifie pas que celui-ci n'a envers l'Islande aucune obligation en ce qui concerne la pêche dans les eaux litigieuses entre 12 et 50 milles. Au contraire, les deux Etats ont le devoir de tenir pleinement compte de leurs droits réciproques et des mesures de conservation dont la nécessité dans ces eaux est démontrée. L'un des progrès dans le droit international maritime est redevable à l'intensification de la pêche et, à l'ancienne attitude de laissez-faire à l'égard des ressources biologiques de la haute mer, se substitue désormais la reconnaissance qu'il existe un devoir de prêter une attention suffisante aux droits d'autres Etats ainsi qu'aux impératifs de la conservation dans l'intérêt de tous. Par conséquent, les deux parties ont obligation d'assurer une surveillance des ressources halieutiques dans les eaux litigieuses et d'examiner ensemble, à la lumière des informations, scientifiques et autres, qui seront disponibles, les mesures requises pour assurer la conservation et l'aménagement, et l'exploitation équitable de ces ressources, en tenant compte de tout accord international en vigueur les liant mutuellement, comme la Convention du 24 janvier 1959 sur les pêcheries de l'Atlantique Nord-Est, ainsi que tels autres accords qui pourraient être conclus dans ce domaine au cours de négociations ultérieures»¹³.

Cette décision de la Cour internationale de justice confirme l'existence du principe que les pays pêchant en haute mer sont dans l'obligation de conserver les ressources biologiques concernées. Ce devoir n'est plus considéré comme exclusivement une obligation découlant d'un traité, mais comme une obligation générale envers la communauté internationale dans son ensemble. En d'autres termes, ce devoir est considéré comme une norme du droit international coutumier.

Une obligation de ce type est incorporée dans l'article 117 de la Convention de 1982 des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM); elle y est consignée dans les termes suivants: «Tous les Etats ont l'obligation de prendre à l'égard de leurs ressortissants les mesures 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.»

¹³ Cour internationale de justice, 1974, *Reports of judgments, advisory opinions and orders*, p. 31.

Cet article incarne le principe général du droit coutumier de la mer selon lequel les pays qui pêchent en haute mer ont le devoir de prendre des mesures de conservation du domaine de haute mer, soit à l'égard de leurs seuls ressortissants, soit en coopération avec d'autres nations à l'égard de leurs ressortissants pris ensemble.

Obligation de coopérer

Comme il apparaît à l'article 117, la politique de base de la CNUDM, en ce qui concerne la conservation des ressources biologiques de la haute mer, est de laisser les mesures de conservation à l'initiative des nations pratiquant la pêche, individuellement, lesquelles sont seulement dans l'obligation de «coopérer avec» d'autres nations à la prise de telles mesures. La même philosophie de base s'exprime dans l'article 118, qui prévoit ce qui suit: «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.»

Au titre de cet article, les nations pratiquant la pêche ne sont que dans l'obligation de «coopérer» et «de négocier». En outre, en ce qui concerne l'établissement d'organisations sous-régionales ou régionales de pêche, l'obligation est nuancée par l'expression «si besoin est». Ainsi, en ce qui concerne la conservation des ressources biologiques de la haute mer, les nations pratiquant la pêche, individuellement, sont dans l'obligation de prendre des mesures à l'égard de leurs propres ressortissants, mais, en ce qui concerne les mesures adoptées en coordination avec d'autres nations, elles sont seulement tenues de coopérer et de négocier.

Mesures de conservation

Une autre question est de savoir si les mesures de conservation mentionnées à l'article 118 sont limitées à un échange d'informations et à la coopération en matière de recherche, ou si elles vont jusqu'à l'adoption effective d'une réglementation et de politiques de gestion communes. A ce sujet, l'article 119 de la CNUDM, qui traite des mesures à prendre pour conserver les ressources biologiques de la haute mer, doit retenir l'attention. Cet article prévoit en effet que:

«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 et 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;

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 poisson sont diffusées et échangées régulièrement par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, sous-régionales, régionales ou mondiales, lorsqu'il y a 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 rencontre d'aucun pêcheur, quel que soit l'Etat dont il est ressortissant.»

Les dispositions de cet article établissent les mesures à prendre aux fins de la conservation des ressources biologiques de la haute mer. Ces mesures comprennent: la détermination du rendement constant maximum, modulé par espèce visée, la réglementation de l'effort de pêche compte dûment tenu des effets de la pêche sur les espèces associées ou dépendantes, et l'échange de statistiques et autres informations scientifiques.

Toutefois, l'article 119 ne dit pas qui détermine le volume admissible pour le stock visé. La Convention s'en remet aux pays concernés pour qu'ils déterminent la nature et la portée des mesures de conservation qui devraient être mises en œuvre dans les pêcheries de haute mer.

Il faut donc se rendre compte que toutes ces mesures exigent qu'un accord entre tous les pays concernés se dessine quant à ce qui est précisément nécessaire. En outre, même l'obligation d'échanger des statistiques et des informations scientifiques par le canal d'une organisation internationale de pêche, qui devrait être le point de départ obligé de toute tentative sérieuse de conservation et de gestion en commun, est modulée par l'expression «lorsqu'il y a lieu».

Des mesures unilatérales sont-elles justifiables?

En droit international positif, rien n'empêche les pays pratiquant la pêche en haute mer d'utiliser des filets dérivants. Par souci de conservation, toutefois, certains Etats côtiers tentent de réglementer ou d'interdire l'utilisation des filets pélagiques dérivants en haute mer, c'est-à-dire au-delà de leur zone économique exclusive de 200 milles.

La pratique qui consiste à tenter d'imposer des règles de pêche hors de la zone de juridiction nationale n'est pas un phénomène nouveau. Depuis même que le concept de la mer territoriale s'est établi au 18^e siècle, la question de la réglementation des pêcheries hors de cette zone fait l'objet d'un débat fourni.

Il convient toutefois de noter que toutes les tentatives des Etats côtiers d'étendre unilatéralement leur juridiction aux domaines de haute mer ont été fermement rejetées par les cours internationales. Nous en voulons pour exemple la décision suivante, rendue par le tribunal international d'arbitrage en ce qui concerne le différend entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis au sujet de la chasse aux phoques à fourrure dans la zone hauturière de la mer de Béring: «Les Etats-Unis n'ont aucun droit de protection ou de propriété sur les phoques à fourrure qui fréquentent les îles du territoire des Etats-Unis dans la mer de Béring, lorsque ces phoques se trouvent à l'extérieur de la limite ordinaire des 3 milles.»¹⁴

Le précédent indiscutable que constitue cet exemple ne pourrait en aucun cas avoir été effacé par l'article 7(1) de la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer¹⁵. En d'autres termes, la signature de la Convention de 1958 n'a en aucune manière établi une base dans le droit international coutumier permettant aux Etats côtiers d'étendre unilatéralement leur juridiction dans le domaine de haute mer adjacent à leur mer territoriale. En fait, de nombreuses nations, notamment le Canada, l'URSS, la France, la République fédérale d'Allemagne, la Norvège et le Japon ont exprimé leur réticence à participer à la Convention de 1958 en raison de leur insatisfaction au sujet de l'alinéa 1 de l'article 7.

¹⁴ John Bassett Moore, 1989, *International arbitrations*, vol. 1. p. 939.

¹⁵ L'article 7(1) de la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer dit en substance qu'en ce qui concerne les dispositions du paragraphe 1 de l'article 6 tout Etat côtier peut, en vue de maintenir la productivité des ressources biologiques marines, adopter des mesures unilatérales de conservation appropriées à un quelconque stock de poissons ou autre ressource marine dans tout secteur de haute mer adjacent à sa mer territoriale, sous réserve que les négociations à cet effet avec les autres Etats concernés n'aient pas abouti à un accord dans un délai de six mois.

A cet égard, même les dispositions de la CNUDM ne changent pas le droit coutumier de la mer. L'article 63, qui traite de l'utilisation et de l'aménagement des stocks communs constamment présents entre une zone économique exclusive et le domaine de haute mer adjacent, est particulièrement pertinent à cet égard. L'alinéa 2 de l'article 63 prévoit: «Lorsqu'un même stock de poisson 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.»

En ce qui concerne la conservation des stocks «à cheval», cette disposition oblige clairement l'Etat côtier à rechercher un accord sur les mesures appropriées de conservation soit directement avec les nations pratiquant la pêche pélagique, soit par le truchement d'une organisation régionale ou sous-régionale, s'il en existe.

Il importe toutefois de se souvenir que cette disposition n'engage pas l'Etat côtier ou les nations pratiquant la pêche pélagique à «convenir» de mesures de conservation appropriées, mais seulement à «s'entendre» à ce sujet. Ainsi, si les Etats participent à des négociations, on ne saurait leur reprocher de violer l'article 63 même si les négociations ne débouchent sur aucun accord. Si, en revanche, une nation refuse d'entamer des négociations, ou parvient à sa propre conclusion sans vraiment chercher à parvenir à un accord «de bonne foi», une question se pose alors au regard de l'article 63.

Applicabilité du concept de «régime objectif»

Bien que le droit de la mer rejette clairement toute possibilité d'extension unilatérale de la juridiction d'un Etat côtier sur le domaine de haute mer, une autre question reste à examiner, à savoir si un régime institué entre certaines parties de la communauté internationale peut ou non produire des effets *erga opines*. Si le concept de «régime objectif» est applicable à un régime institué entre certains Etats pêchant en haute mer avec l'intention de réglementer ou d'interdire la pêche au filet dérivant dans la zone visée, alors ce régime peut avoir des effets pour les Etats non parties.

Dans le Pacifique Sud, l'institution d'un tel régime était visée par la Déclaration de Tarawa, adoptée par le 20^e Forum du Pacifique Sud le 11 juillet 1989. Dans cette Déclaration, il est reconnu, dans la partie pertinente,

que «la pêche aux filets dérivants, comme elle se pratique actuellement pour prendre le thon germon du Pacifique Sud, n'est pas compatible avec les obligations juridiques internationales concernant les droits et obligations de conservation et de gestion des pêcheries de haute mer et les principes environnementaux». Il y est, notamment, décidé, «pour le bien de la génération présente et des générations futures des peuples du Pacifique, de rechercher l'établissement d'un régime de gestion du thon germon du Pacifique Sud qui interdirait la pêche au filet dérivant dans la région; une telle interdiction pourrait constituer une première étape en vue de l'interdiction générale de ce type de pêche».

Cette Déclaration implique que les Etats membres du Forum du Pacifique Sud ont juridiction sur la pêche elle-même en haute mer. De ce point de vue, elle suggère l'application de la doctrine du «régime objectif» à la pêche au filet dérivant en haute mer.

Cette approche ne trouve toutefois pas d'écho dans la Convention sur l'interdiction de la pêche aux filets dérivants dans le Pacifique Sud, qui a été conclue à Wellington le 24 novembre 1989. L'article 2 de cette Convention est ainsi libellé: «Chaque partie s'engage à interdire à ses ressortissants et aux navires immatriculés sous sa juridiction de pêcher au filet dérivant dans la zone de la Convention.»¹⁶

Comme il apparaît dans cette disposition, les pays du Forum du Pacifique Sud n'affirment aucune juridiction sur la pêche hauturière au filet dérivant par d'autres pays¹⁷. L'application de la Convention se limite aux

¹⁶ La «zone de la Convention» se définit comme suit:

«i sous réserve de l'alinéa ii) du présent paragraphe, la zone comprise entre 10° de latitude nord et 50° de latitude sud, et 130° de longitude est et 120° de longitude ouest est réputée être la zone de la Convention, y compris toutes les eaux placées sous la juridiction en matière de pêche de toute partie à la présente Convention; ii) dans le cas d'un Etat ou d'un territoire qui est partie à la Convention en vertu du paragraphe 1 (b) ou 1 (c) de l'article 10, la zone n'inclut que les eaux relevant de la juridiction en matière de pêche de ladite partie qui sont adjacentes au territoire mentionné au paragraphe 1 (b) ou 1 (c) de l'article 10.

¹⁷ Plutôt que de prétendre exercer une juridiction sur la pêche au filet dérivant en haute mer pratiquée par d'autres pays, les parties à la Convention ont l'intention d'adopter deux protocoles. Le projet de protocole I, ouvert à la signature de tout pays dont les ressortissants ou les navires pêchent dans la zone de la Convention, engagerait ses signataires à interdire à leurs ressortissants et leurs navires de pêcher au filet dérivant dans la zone de la Convention. Le projet de protocole II, ouvert à la signature de tout pays riverain du Pacifique, engagerait ses signataires à faire de même, et en outre à interdire l'utilisation de filets dérivants et le transbordement des captures obtenues avec ces engins dans leurs propres zones économiques exclusives de 200 milles.

Etats membres qui acceptent d'interdire à leurs ressortissants ou aux navires immatriculés chez eux de pêcher au filet dérivant dans la zone de la Convention. La Convention impose aussi aux pays membres de prendre certaines mesures tendant à décourager la pêche au filet dérivant par les pays non membres, en haute mer. Ces mesures incluent l'interdiction de l'importation de poisson ou de produits de la pêche pris au moyen de filets dérivants, et la restriction de l'accès aux ports et aux installations portuaires pour les navires pêchant au filet dérivant.

Il est clair que la Convention se fonde sur le principe du droit international traditionnel exprimé par la maxime *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, accord qui n'impose pas d'obligations ni ne confère de droits aux tiers parties. D'un point de vue théorique, cependant, un problème intéressant se pose: le régime établi au titre de cette Convention peut-il devenir un «régime objectif»?

Si le régime en question exprime l'intérêt général d'une région spécifique de la communauté internationale dans son ensemble, il semble raisonnable de postuler que toutes les nations ont le devoir international de reconnaître et de respecter la cessation totale de la pêche au filet dérivant en haute mer. Mais jusqu'ici rares sont les connaissances scientifiques sur les effets de la pêche au filet dérivant sur les ressources biologiques qui étayent la diffusion d'une telle conviction. Dans cet état de fait, le principe général de droit qu 'exprime l'article 34 de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule: «Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans son consentement.»

Toutefois, cela n'exclut pas que les règles exprimées dans la Convention du Pacifique Sud puissent prendre force obligatoire pour les Etats non parties par le biais de la coutume internationale. A cet égard, on peut évoquer l'article 38 de la Convention de Vienne: «Aucune disposition des articles 34 à 37 ne s'oppose à ce qu'une règle énoncée dans un traité devienne obligatoire pour un Etat tiers en tant que règle coutumière de droit international reconnue comme telle.»

HISTORIQUE DE LA QUESTION DE LA PÊCHE AU FILET DÉRIVANT

Au Japon, la pêche au filet dérivant à grandes mailles a une histoire de plus d'un siècle. Cette méthode de pêche a fait ses débuts dans les eaux côtières, à petite échelle, pour capturer le thon et diverses espèces similaires. Au fil du temps, et surtout après la seconde guerre mondiale, ce type de pêche a gagné le large et la haute mer, les

espèces visées se diversifiant, avec le saumon et l'encornet par exemple.

La pêche au filet dérivant visant le saumon a démarré au début des années 50. En 1979, ce type de pêche a commencé d'être pratiqué pour capturer l'encornet dans les zones de haute mer du Pacifique Nord. On cherche ainsi à capturer l'encornet volant (*Ommastrephes bartrami*), qui présente un corps souple et de grande taille et qui ne peut donc être capturé efficacement par d'autres engins, la palangre par exemple. L'année suivante, la province chinoise de Taiwan et la République de Corée se sont jointes aux opérations de pêche à l'encornet dans cette zone. Avec l'accroissement de la flotte asiatique de pêche au filet dérivant dans le Pacifique Nord, une campagne de propagande contre cet engin a été lancée par les pêcheurs et les écologistes des Etats-Unis.

Dans le Pacifique Sud, les navires japonais de pêche au filet dérivant ont commencé leurs opérations hauturières dans la mer de Tasmanie en 1983. La principale espèce visée était le thon germon (*Thunnus alalunga*). L'introduction de la pêche au filet dérivant dans cette zone a provoqué de vives réactions dans les pays du Pacifique Sud.

C'est dans ce contexte que la pêche hauturière au grand filet dérivant a été contestée à l'échelon international. Les préoccupations à son sujet se sont traduites dans l'adoption de la résolution 44/225 des Nations Unies.

Le postulat sur lequel repose cette résolution est que la pêche pélagique au filet dérivant en haute mer a des effets indésirables sur les ressources biologiques marines. Or ce postulat ne repose pas sur des connaissances scientifiques quant aux effets des filets dérivants sur des espèces cibles particulières, sur les espèces capturées de manière accessoire, ou sur l'écosystème marin dans son ensemble.

Au contraire, la résolution était motivée par des considérations politiques et économiques. Elle a été adoptée alors que les données scientifiques et les informations disponibles pour évaluer les effets indésirables allégués des filets dérivants présentaient de graves carences.

Avant d'examiner la pertinence de cette résolution des Nations Unies et ses effets possibles sur la pêche au filet dérivant, il pourrait être utile de revenir sur les raisons pour lesquelles l'Assemblée générale a été saisie de cette question. Un bref rappel historique de la controverse sur la pêche au filet dérivant est donné ci-après.

Pêche au filet dérivant à grandes mailles

La pêche au filet dérivant à grandes mailles se pratique au Japon depuis plus de 100 ans. Autrefois, cet engin était utilisé à petite échelle pour pêcher exclusivement dans les eaux côtières. En 1905, cette technique a été appliquée à la pêche de capture du thon rouge (*Thunnus thynnus*) dans les eaux côtières d'Hokkaïdo. Par la suite, cependant, elle a accusé un recul en raison de la réduction du volume des captures de cette espèce.

En 1970, des expériences ont été faites pour prendre aux filets dérivants le marlin rayé (*Tetrapturus audax*) et la bonite à ventre rayé (*Katsuwonus pelamis*) dans les zones de pêche au large de Sanriku, dans les zones au nord-est des côtes japonaises du Pacifique. Les bons résultats de ces expériences ont conduit à reprendre les opérations commerciales avec ce type d'engin. En 1973, s'est constituée l'Association japonaise de la pêche au filet dérivant à grandes mailles. La même année, le Gouvernement japonais a publié son «Ordonnance sur les mesures réglementaires régissant la pêche au filet dérivant à grandes mailles». Celle-ci, entre autres objets, cherchait à éviter la concurrence avec les modes de pêche existants. Depuis lors, ce type de pêche a connu une extension dans le Pacifique Nord à partir du milieu des années 70 et ensuite dans le Pacifique Sud à partir du milieu des années 80. L'espèce visée est le thon germon.

L'expansion récente de la pêche au filet dérivant à grandes mailles a deux motifs essentiels. Premièrement, il existe une grave pénurie d'hommes d'équipage. Au Japon, les salaires des marins se sont fortement accrus parce que la pêche attirait de moins en moins de jeunes gens. La pêche à la palangre, qui exige un équipage nombreux, a progressivement perdu sa fiabilité économique. Par conséquent, les entreprises de pêche n'ont pas le choix et se convertissent à la pêche au filet dérivant à grandes mailles.

Deuxièmement, le développement de ce nouveau type de pêche est un résultat inévitable de la politique d'ajustement que le Japon a été contraint de suivre depuis l'instauration du régime des zones économiques exclusives de 200 milles. Les pêcheurs exclus des zones de 200 milles des Etats-Unis et de l'URSS ont été contraints de se reconverter à la pêche au filet dérivant à grandes mailles. A mesure que se réduisait la flotte de pêche lointaine, la pêche au filet dérivant a joué un rôle tampon.

Toutefois, le redéploiement de la flotte des pays de pêche lointaine a suscité des conflits de concurrence avec les pêcheries existantes et la conservation des

ressources biologiques marines. Ainsi, des problèmes graves d'interaction se produisent entre différents engins et différentes espèces. Dans le Pacifique Nord, on a décelé des interactions entre engins physiques, par exemple entre filets dérivants et lignes de traîne ou palangres, ainsi que dans le Pacifique Sud entre filets dérivants et engins de traîne.

Pour s'attaquer au problème que posent les engins antagonistes, le Gouvernement japonais a introduit le 15 août 1989 un «système d'enregistrement» de la pêche au filet dérivant à grandes mailles par lequel les pêcheurs doivent faire connaître à l'Office des pêches leur plan de campagne, préalablement au départ, et faire rapport sur leurs opérations après leur retour au port. Il est obligatoire de donner à l'Office des informations sur les captures.

En outre, le 15 août 1990, le Gouvernement japonais a adopté un «système de licence d'accès limité» pour la pêche aux grands filets dérivants. Ce système veut que les pêcheurs qui souhaitent opérer dans les zones situées au-delà de la limite des 200 milles du Japon demandent une licence auprès du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches¹⁸.

Malgré ces mesures prises par le Japon, il subsiste une forte opposition à la pêche au filet dérivant. C'est notamment le cas dans les pays du Pacifique Sud.

Pêche au filet dérivant à grandes mailles dans le Pacifique Sud

La flotte japonaise a commencé à pêcher le thon germon au filet dérivant à grandes mailles dans le Pacifique Sud en 1975. Avant 1988, une dizaine de navires pratiquaient cette pêche. Mais leur nombre s'est accru au cours de la campagne 1988/89, 60 navires japonais ayant opéré dans la mer de Tasmanie et dans l'est de la Nouvelle-Zélande.

Le fort accroissement du nombre des navires dans ces

¹⁸ Les principales caractéristiques des mesures prises par le Gouvernement japonais en ce qui concerne la pêche au filet dérivant à grandes mailles sont les suivantes:

- restrictions concernant les zones de pêche et les dates des campagnes;
- interdiction de conserver à bord les espèces anadromes et les cétacés, même capturés de manière accessoire;
- obligation d'identifier de manière apparente les navires (nom et numéro d'immatriculation) pour en faciliter la reconnaissance en mer;
- marquage obligatoire des engins de pêche aux fins d'identification;
- restrictions en matière de maillage aux fins de la conservation;
- obligation de soumettre des rapports de capture aux autorités compétentes.

zones était essentiellement imputable au fait que les pêcheurs à la palangre et au filet maillant des pays d'Asie exclus de la zone des 200 milles des Etats-Unis depuis 1988 avaient dû se convertir à la pêche au filet dérivant à grandes mailles. Mais cette conversion menaçait immédiatement la pêche du thon germon qui est d'une importance économique vitale pour la Nouvelle-Zélande, l'Australie et les Etats insulaires du Pacifique.

A ce sujet, M. Talbot Murray déclare: «L'expansion rapide de la pêche au filet dérivant, qui est passée de 10 navires en 1986/87 à peut-être non moins de 198 en 1988/89, et l'ampleur des captures réalisées au filet dérivant (dont l'estimation est prudente) ont suscité de très vives préoccupations dans les Etats côtiers de la région quant à la durabilité des captures de juvéniles, si elles se maintiennent au niveau de 1988/89.»¹⁹

Devant les vives protestations émanant des pays du Pacifique Sud, le Gouvernement japonais a décidé de restreindre les opérations pour la campagne 1989/90, ramenant le nombre des navires à une valeur inférieure à celle précédant l'effectif de la campagne 1987/88, à savoir 20 au maximum.

Les pays du Pacifique Sud ne se sont toutefois pas contentés de la mesure prise par le Japon et ont porté plainte contre la poursuite de la pêche au filet dérivant en soi. Le 3 juillet 1989, le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande a diffusé un communiqué de presse dans lequel il était déclaré:

«Plus de 160 navires asiatiques pêchant au filet maillant dérivant opèrent dans les eaux internationales du Pacifique Sud et de la mer de Tasmanie pour capturer du thon germon. Les captures de ces navires dépasseront probablement l'équilibre de capture du stock de germon du Pacifique Sud. Sous l'effet direct de la pêche au filet maillant dérivant, les pêcheries de germon de Nouvelle-Zélande, des Tonga, de Vanuatu, de Fidji et d'autres Etats insulaires du Pacifique sont en danger d'être surexploitées.

Le gros poisson de pêche sportive et les mammifères marins sont aussi menacés par les grands filets dérivants. Environ 25 km de filets sont posés chaque nuit par les navires de la province chinoise de Taiwan, du Japon et de Corée. Simultanément au

thon germon, ils capturent le marlin rayé, l'espadon et des dauphins.»²⁰

Tenant compte des protestations des pays du Pacifique Sud, la République de Corée a décidé de cesser la pêche au filet dérivant dans la région, mais le Japon et Taiwan n'ont pas fait de même.

C'est dans ces circonstances qu'à la 20^e session du Forum du Pacifique Sud, le 11 juillet 1989, la Déclaration de Tarawa a été adoptée. Il y était demandé que le Japon et la province chinoise de Taiwan suivent l'exemple de la République de Corée, et abandonnent immédiatement leurs opérations, jugées dommageables, de pêche au filet dérivant.

Dans le même temps, le Japon prenait quelques mesures pour réglementer la pêche au filet dérivant dans le Pacifique Sud. Ainsi, le 15 août 1989, le Gouvernement japonais introduisait le système d'enregistrement susmentionné pour cette pêcherie.

Les pays du Pacifique Sud ont néanmoins déclaré leur opposition totale à la pêche au filet dérivant dans la région. Dans ce contexte, à la 29^e Conférence du Pacifique Sud, réunie à Guam du 9 au 11 octobre 1989, les pays et territoires de la région du Pacifique Sud ont adopté une résolution sur le filet dérivant. Cette résolution appelle à interdire immédiatement la pêche au filet dérivant dans la région de la Commission du Pacifique Sud.

En novembre 1989, les représentants des pays et territoires de la région du Pacifique Sud se sont réunis à Wellington (Nouvelle-Zélande) pour rédiger un document ayant force juridique obligatoire. A la suite de quoi la Convention sur l'interdiction de la pêche aux filets dérivants dans le Pacifique Sud a été conclue le 24 novembre 1989. Dans cette Convention, les parties contractantes s'engagent à assurer, notamment, que leurs ressortissants et leurs navires de pêche s'abstiendront de toute activité liée à la pêche au filet dérivant.

Considérant les effets économiques de la pêche au filet dérivant sur les pêcheries de thon germon des pays du Pacifique Sud, et compte tenu de la résolution 44/225 des Nations Unies, le Japon a décidé de cesser la pêche au filet dérivant dans la région. Ainsi, le 17 juillet 1990, le Japon a annoncé suspendre la pêche au filet dérivant dans le Pacifique Sud à compter de la campagne 1990/91, soit un an avant la date que stipulait la résolution 44/225, à savoir au plus tard le 1^{er} juillet 1991.

¹⁹ Talbot Murray, *Review of research and of recent developments in South Pacific albacore fisheries with emphasis on large-scale pelagic driftnet fishing* (document soumis à la Consultation d'experts sur la pêche aux grands filets pélagiques dérivants, organisée par la FAO, à Rome, du 2 au 6 avril 1990), p. 4.

²⁰ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, 3 juillet 1989, *Driftgillnet fishing* (media release), p. 2.

Pêche au saumon en haute mer

Le différend qui a opposé le Japon et les Etats-Unis sur la pêche au saumon remonte à la période de l'avant-guerre. L'affaire du saumon rouge de Bristol Bay est emblématique de ce genre de conflit.

En 1936 et 1937, le Japon avait envoyé un navire de recherche, le *Taiyo Maru*, à Bristol Bay pour faire le point de l'état des ressources en saumon rouge. Un pêcheur des Etats-Unis à bord de son avion personnel nota la présence du navire de recherche et prit une photographique. Cette dernière allait être publiée dans un journal américain, illustrant un article à sensation sur la flotte de pêche japonaise qui avait commencé à pêcher illégalement à Bristol Bay, et signalant la présence à bord de quantités de saumon.

Cet incident se produisit à la veille de la guerre sino-japonaise; il allait contribuer à donner aux Américains une image de l'agressivité japonaise. La question allait devenir un enjeu politique entre les deux gouvernements. En fin de compte, le Japon dut cesser ses activités de recherche en 1938, compte tenu des relations américano-nippones sur les problèmes chinois. Mais, même une fois l'affaire close, les pêcheurs des Etats-Unis allaient continuer de faire souvent référence à la menace que représentaient les navires-usines japonais.

C'est sur cette toile de fond que la Déclaration de politique des Etats-Unis en ce qui concerne les pêcheries côtières adjacentes à certaines zones de haute mer allait être faite par le Président Truman le 28 septembre 1945. L'objet principal de cette proclamation était évidemment de limiter l'accès des navires de pêche japonais à la côte ouest des Etats-Unis après que le Japon eut retrouvé son indépendance.

L'une des questions difficiles à résoudre avant que puisse être conclu le traité de paix était celle de la pêche. Il était demandé au Japon de s'abstenir de pêcher à l'est du méridien 175° ouest préalablement à la ratification par les Etats-Unis du traité de paix. Après de dures négociations, le Japon signait la Convention internationale concernant les pêcheries hauturières de l'océan Pacifique Nord en 1952.

Cette Convention est entrée en vigueur en 1953. Sa caractéristique principale est le «principe d'abstention», qui veut que les Etats non côtiers s'abstiennent de puiser dans les stocks de poisson déjà exploités au niveau du rendement constant maximum.

Si la Convention impose quelques abstentions au Canada, son but réel est de tenir les pêcheurs japonais à l'écart des pêcheries de haute mer des espèces de salmonidés originaires des cours d'eau nord-américains,

et hors des pêcheries de flétan et de hareng au large de l'Amérique du Nord. En ce sens, le traité peut être considéré comme inéquitable. Il conviendrait de noter qu'il a été conclu durant l'occupation du territoire japonais. Il s'agissait du prix que le Japon devait payer pour recouvrer son indépendance.

Malgré tout ce qu'il avait concédé le Japon, les pêcheurs des Etats-Unis allaient persister à se plaindre vivement de la pêche japonaise en haute mer. C'est dans cette situation que la Loi sur la conservation et la gestion des pêcheries de 1976 allait être promulguée.

La principale raison pour laquelle les Etats-Unis établissaient unilatéralement une zone exclusive de pêche de 200 milles sans attendre l'issue finale de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer était les pressions exercées par les pêcheurs côtiers, surtout dans les Etats de l'Alaska et du Massachusetts. Les pêcheurs de ces Etats demandaient que des mesures unilatérales soient prises pour restreindre les activités de pêche des navires étrangers au large des côtes des Etats-Unis.

Devant cette exigence, l'opinion était divisée au sein du Département d'Etat sur l'opportunité d'une telle mesure unilatérale. Lors du processus décisionnel, les approches possibles furent examinées. L'une consistait à prendre une mesure unilatérale, susceptible de déclencher des revendications maritimes massives de la part d'autres pays. L'autre consistait à prendre des mesures de conservation sur la base de l'alinéa 1 de l'article 7 de la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer²¹. Cette dernière approche ne devait toutefois pas l'emporter.

Les Etats-Unis étaient opposés à l'adoption de la CNUDM et ont publiquement exprimé leur intention de ne pas signer ou ratifier la Convention. Néanmoins, les Etats-Unis embrassent étroitement le concept de la zone économique exclusive de 200 milles.

L'interprétation par les Etats-Unis de la zone économique exclusive de 200 milles fait toutefois abstraction du «principe du reliquat» tel qu'il est exprimé

²¹ L'article 7(1) de la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer dit en substance qu'en ce qui concerne les dispositions du paragraphe 1 de l'article 6 tout Etat côtier peut, en vue de maintenir la productivité des ressources biologiques marines, adopter des mesures unilatérales de conservation appropriées à un quelconque stock de poissons ou autre ressource marine dans tout secteur de haute mer adjacent à sa mer territoriale, sous réserve que les négociations à cet effet avec les autres Etats concernés n'aient pas abouti à un accord dans un délai de six mois.

à l'alinéa 2 de l'article 62 de la CNUDM²². Ainsi, en 1988, les Etats-Unis ont jugé commode d'éliminer complètement le contingent du Japon de leur zone économique exclusive. Il en est résulté que les navires japonais ont été évincés de leurs lieux de pêche traditionnels dans la zone économique exclusive des Etats-Unis, et ils ont eu tendance à redéployer leurs efforts de pêche dans les eaux internationales de la mer de Bering, dans la zone familièrement appelée le «trou du beignet» (doughnut hole). Les Etats-Unis cherchent maintenant à réglementer ces pêcheries sous prétexte d'assurer la conservation des stocks «à cheval», phénomène qui se produit continuellement entre une zone économique exclusive et la zone de haute mer adjacente, et d'empêcher l'interception du saumon originaire des Etats-Unis dans le «trou du beignet».

La pêche au saumon en haute mer est une question restée en suspens depuis longtemps entre les pays d'origine des espèces de salmonidés concernés et les pays qui les pêchent. Aux Etats-Unis, l'opinion s'exprime vigoureusement en faveur de la cessation complète de la pêche au saumon en haute mer.

Témoignant devant le Comité du commerce, de la science et des transports du Sénat des Etats-Unis, M. Barry D. Collier, président de la Pacific Seafood Processors Association, a déclaré: «Pour ceux d'entre nous qui pratiquent la pêche en conformité avec la réglementation tant américaine qu'internationale en matière de pêche du saumon, vous pouvez imaginer la colère que provoquent les captures illégales de poissons qui sont librement et ouvertement commercialisés pour concurrencer nos produits. C'est là le problème le plus immédiat que nous voulons corriger, surtout compte tenu du fait que nous observons d'ores et déjà un vif repli de la rentabilité du saumon en Alaska, qui ne semble pas pouvoir s'expliquer par un autre facteur que les interceptions étrangères.»²³

Suggérant de renforcer les sanctions commerciales

²² L'article 62(2) de la CNUDM est libellé comme suit:

«L'Etat côtier détermine sa capacité d'exploitation des ressources biologiques de la zone économique exclusive. Si cette capacité d'exploitation est inférieure à l'ensemble du volume admissible des captures, il autorise d'autres Etats, par voie d'accords ou d'autres arrangements et conformément aux modalités, aux conditions et aux lois et règlements visés au paragraphe 4, à exploiter le reliquat du volume admissible; ce faisant, il tient particulièrement compte des articles 69 et 70, notamment à l'égard des Etats en développement visés par ceux-ci.»

²³ Barry D. Collier, 17 mai 1989, *Statement before the US Senate Committee on Commerce, Science and Transportation*, p. 2 et 3.

au titre de l'amendement Pelly²⁴, M. Collier a poursuivi: «Si l'amendement Pelly pouvait être élargi pour donner au Président la possibilité de mettre l'embargo sur tout produit provenant d'une nation contrevenante, nous disposerions d'un outil beaucoup plus puissant et beaucoup plus efficace.»²⁵

Il va sans dire que cet argument n'est pas compatible avec l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). En effet, l'article XX du GATT²⁶ n'autorise de sanctions commerciales que si certaines conditions sont réunies, notamment lorsque des impératifs de conservation sont démontrés. Un embargo sur les importations de «tout» produit ne saurait représenter une «exception».

Pêche à l'encornet au filet dérivant dans le Pacifique Nord

Si les Japonais ont de longue date coutume de consommer de l'encornet, la variété la plus prisée étant l'encornet commun, l'utilisation de l'encornet volant est relativement nouvelle. On a commencé à capturer l'encornet volant vers 1974 pour l'utiliser comme matière première dans l'industrie alimentaire.

Initialement, l'encornet volant était capturé avec des engins de traîne au leurre dits *todarodes*, comme l'encornet commun. Mais la pratique de cette méthode de pêche a décliné rapidement en raison du taux élevé de perte.

Pour résoudre ce problème, des expériences de pêche au filet dérivant ont été faites, et cet engin a été jugé plus efficace que la traîne au leurre. La pêche à l'encornet au filet dérivant s'est donc répandue, d'abord dans les eaux côtières du Japon, puis au large et dans les zones de haute mer.

Mais l'expansion rapide de la pêche à l'encornet au filet dérivant allait engendrer des conflits d'engins, notamment avec les pêcheries au leurre. Ainsi, pour

²⁴ Au titre de l'Amendement Pelly, le Président, dès réception d'une attestation («certification») émanant du Ministre du commerce, est autorisé à mettre l'embargo sur les importations de produits de la pêche en provenance du pays contrevenant.

²⁵ Barry D. Collier, *op. cit.*, p. 5.

²⁶ L'article XX du GATT est libellé comme suit: «Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures:[...] g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales.»

éviter de concurrencer les méthodes de pêche existantes, le Gouvernement japonais a déterminé des zones exclusivement réservées à la pêche au filet dérivant en 1979. Cette mesure s'est traduite par l'interdiction de la pêche au filet dérivant à l'ouest du méridien 170° de longitude est.

En outre, au mois d'août 1981, le Gouvernement japonais a publié son «Ordonnance de mesures réglementaires visant les pêcheries d'encornet au filet dérivant», par laquelle un «système de licence d'accès limité» était mis en place. Selon ce système, la pêche à l'encornet au filet dérivant était interdite dans le Pacifique Nord sans licence délivrée par le Ministre de l'Agriculture, des forêts et des pêches. Par la suite, ce système a été renforcé comme de besoin²⁷.

Comme il a déjà été dit, l'accroissement récent de l'effort de pêche à l'encornet par les navires utilisant le filet dérivant en haute mer dans le Pacifique Nord est vivement critiqué car on craint qu'il ne conduise à la surpêche. Quoique cette crainte soit légitime, il faut tenir compte du fait que la durée de vie de l'encornet volant est brève, à savoir un à deux ans. En outre, il convient de noter que cette concentration inhabituelle de l'effort de pêche résulte de l'application subjective et arbitraire du concept de la zone de 200 milles.

Ce type de pêche se pratique comme suit: les filets dérivants sont posés vers le coucher du soleil et sont levés le lendemain à partir du lever du soleil. La longueur totale des filets déployés chaque nuit est de 40 à 60 km par navire. C'est la raison pour laquelle on accuse cette méthode de pêche de dresser des «murs de la mort». Cette expression n'est pas nécessairement appropriée, car les filets utilisés par chaque navire ne sont pas continus; ils se composent de plusieurs jeux de

filets. Un jeu de filets comprend habituellement de 100 à 1 100 unités (que l'on appelle «tans»). Ainsi, la longueur d'un jeu est d'environ 5 km, et entre les jeux successifs il subsiste des passages de 100 à 1 000 mètres.

Néanmoins, d'un autre point de vue, l'accusation est légitime, car cette méthode de pêche ne peut être considérée comme normale. L'énorme surface de filets déployés par les navires de pêche au filet dérivant pourrait avoir les mêmes effets sur les espèces visées et les espèces non visées. Ainsi, un déploiement aussi massif d'engins de pêche ne peut être considéré comme approprié.

En ce qui concerne le problème de la capture accidentelle d'espèces non visées, de graves préoccupations ont été exprimées quant à l'impact de la pêche au filet dérivant sur les mammifères marins, les oiseaux de mer et les tortues marines. L'opinion s'est indignée de la pêche à l'encornet au filet dérivant, surtout aux Etats-Unis, en raison des captures accessoires de saumon qui en résultaient. Dans son témoignage déjà mentionné, M. Troll a déclaré: «Pour notre pays, la pêche à l'encornet est une catastrophe tant économique qu'écologique. Le saumon et la truite saumonée, qui sont la base d'activités lucratives tant commerciales que sportives aux Etats-Unis, quittent les alevinières d'eau douce pour parvenir à maturité en haute mer, avant de revenir dans leur cours d'eau d'origine pour s'y reproduire. Alors que les flottes asiatiques prétendent diriger leur effort de pêche sur l'encornet, elles continuent de poser leurs filets dans des zones où l'interception de saumon américain, canadien et russe est inévitable. Bien que chaque pays ait des lois qui interdisent à ses propres navires de pêche à l'encornet de conserver la moindre capture accessoire de saumon, des preuves indiscutables du contraire permettent de situer les captures annuelles de saumon de ces flottes entre 20 et 100 millions de livres.»²⁸

Il semble que l'argumentation de Troll ne soit qu'une exagération fondée sur des cas d'exception, dans lesquels certains navires asiatiques de pêche à l'encornet au filet dérivant ont intentionnellement capturé du saumon. Citant ces cas, Earthtrust déclare aussi: «Un système bien organisé et lucratif de piratage du saumon est fermement établi dans le Pacifique Nord.»²⁹

Comme il a été mentionné plus haut, le Gouvernement japonais a toutefois pris des mesures pour réduire la capture accidentelle d'espèces non visées. Entre autres,

²⁷ Les principales caractéristiques des mesures prises à ce titre sont les suivantes:

- limitation du nombre des navires pratiquant la pêche à l'encornet au filet dérivant;
- restrictions concernant les zones de pêche et les dates des campagnes;
- interdiction de conserver à bord les espèces anadromes et les cétacés, même capturés de manière accessoire;
- interdiction de transborder les captures en mer;
- obligation d'identifier de manière apparente les navires (nom, numéro d'immatriculation et numéro de licence peints sur la coque) pour en faciliter la reconnaissance en mer;
- marquage obligatoire des engins de pêche aux fins d'identification;
- restrictions en matière de maillage aux fins de conservation;
- obligation de soumettre des rapports de position et d'activités opérationnelles à l'autorité compétente;
- obligation de transmettre la position des navires;
- obligation de soumettre des rapports de captures aux autorités compétentes.

²⁸ Kate Troll, *op. cit.*, p. 1.

²⁹ Earthtrust, *op. cit.*, p. 16.

la rétention des saumons pris par les navires de pêche à l'encornet au filet dérivant est interdite, même lorsque le saumon est capturé de façon non intentionnelle; les saumons capturés de manière accessoire doivent être relâchés à la mer et ne peuvent être conservés à bord³⁰.

Autre mesure pertinente, des limites ont été fixées en ce qui concerne les zones et les périodes de pêche à l'encornet au filet dérivant pour réduire au minimum les captures accessoires de saumon. La pêche n'est autorisée que dans les eaux comprises entre le 20° parallèle nord, le 170° méridien est, le 145° méridien ouest, et une limite septentrionale qui est fixée en fonction du mois (entre le 40° et le 46° parallèle nord). La pêche n'est autorisée que de juin à décembre. La règle concernant la limite septentrionale est considérée comme efficace, car la ségrégation entre encornet volant et saumon entre les zones sud et nord est sans ambiguïté, cette dernière espèce préférant les eaux plus froides.

La stérilité de la controverse sur l'utilisation du filet dérivant tient en très grande partie à la pauvreté des données et des connaissances tant sur les espèces visées que sur les captures accessoires. Pour combler cette lacune, le Gouvernement japonais a commencé à embarquer des observateurs japonais à bord des navires pêchant l'encornet au filet dérivant dès 1988.

En 1989, cette mesure a été élargie pour accueillir des observateurs des Etats-Unis et du Canada à bord des navires de pêche. L'objectif premier de ce programme d'observation en coopération est de recueillir des informations sur les captures d'encornet volant et sur les captures accessoires de salmonidés, de mammifères marins, d'oiseaux de mer et autres espèces marines. Dans le cadre du programme juillet-août, 5 observateurs canadiens et 4 observateurs américains, outre 22 observateurs japonais, ont été embarqués à bord de 22 navires japonais pêchant l'encornet au filet dérivant. Par ailleurs, dans le cadre du programme juin-décembre, 5 observateurs américains et 10 observateurs japonais ont pris place à bord de 10 navires japonais pratiquant ce même type de pêche.

Le programme d'observateurs scientifiques, qui représente une amélioration par rapport au programme de l'année précédente, a été organisé conjointement par le Japon, les Etats-Unis et le Canada au début de 1990. Ce programme est actuellement en cours de mise en œuvre.

³⁰ Personnellement, je suis sceptique quant au bien fondé de cette mesure. Nous y reviendrons plus loin de façon plus détaillée.

QUELS SONT LES PROBLÈMES RÉELS? Pêcheries hauturières et côtières au filet dérivant

Jusqu'ici, le contentieux sur l'utilisation de filets dérivants n'a porté directement que sur la pêche industrielle en haute mer. C'est pourquoi le paragraphe 2 du préambule de la résolution 44/225 mentionne exclusivement ce type de pêche: «La pêche aux grands filets pélagiques dérivants, méthode qui fait appel à un ou plusieurs filets que l'on maintient en position plus ou moins verticale par des flotteurs et par des plombs et dans les mailles desquels le poisson est pris lorsque les filets dérivent en surface ou sous l'eau, est souvent une méthode non sélective et peu rentable, très largement considérée comme compromettant la conservation effective des ressources biologiques de-la mer, en particulier des espèces de poissons anadromes et grands migrateurs, des oiseaux de mer et des mammifères marins.»

La petite pêche côtière au filet dérivant, par ailleurs, est exemptée de l'application de la résolution 44/225. Le paragraphe 3 du préambule est libellé comme suit: «La présente résolution ne vise pas la pêche aux petits filets dérivants pratiquée traditionnellement dans les eaux côtières, en particulier par les pays en développement, et productrice pour ces derniers d'une bonne part de leur subsistance et de leur développement économique.»

En tant que telle, la résolution établit une distinction claire entre les filets dérivants en haute mer et dans les eaux côtières. La seule base sur laquelle repose cette distinction est que les filets dérivants utilisés en haute mer sont de plus grande dimension que ceux utilisés dans les eaux côtières. Du point de vue de la conservation des ressources biologiques marines, toutefois, est-il justifiable de faire une discrimination entre l'utilisation de filets dérivants en haute mer et dans les eaux côtières?

A cet égard, il convient de noter que les ressources biologiques marines, y compris les mammifères marins, les oiseaux de mer et les tortues marines, sont beaucoup plus abondantes dans les eaux côtières qu'en haute mer. En outre, bien que la longueur de filets déployés par navire soit inférieure dans les pêcheries côtières au filet dérivant, le nombre des navires y est beaucoup plus élevé qu'en haute mer. En ce sens, l'utilisation de filets dérivants dans les eaux côtières pourrait être effectivement plus destructrice qu'en haute mer. Il est par conséquent impensable que les ressources biologiques marines ne soient menacées que par les grands filets dérivants et non point par les petits.

Néanmoins, seuls les filets dérivants déployés en

haute mer ont été dénoncés comme menaçant l'environnement. Justifiant cette distinction entre filets de haute mer et filets en eaux côtières, le Gouvernement australien note: «Il y a bien évidemment des similitudes entre les pêcheries artisanales au filet dérivant dans les eaux côtières et les opérations de haute mer, mais il y a aussi quelques différences notables. Les pêcheries au filet dérivant de haute mer posent des problèmes spécifiques au plan de l'aménagement et de la collecte de données. Par comparaison, il est beaucoup plus vraisemblable que les pêcheries au filet dérivant cantonnées aux zones économiques exclusives soient réglementées ou du moins surveillées que les pêcheries de haute mer.»³¹

Cette explication n'est toutefois pas convaincante car il y a confusion entre le problème des engins de pêche et celui des juridictions. Il est douteux que les filets dérivants dans les eaux côtières aient été mieux gérés que leurs équivalents en haute mer, et que davantage d'informations et de données aient été cumulées sur les premiers que sur les seconds. En outre, si les filets dérivants capturent quasiment toutes formes de ressources biologiques marines, il n'y a pas de raison pour que la pêche au filet dérivant dans les eaux côtières à l'intérieur de la zone des 200 milles soit exclue de l'interdiction ou du moratoire.

Il semble que la résolution 44/225 repose sur un postulat curieux, à savoir que les filets dérivants industriels de haute mer ont des effets négatifs sur les ressources marines, tandis que les petits filets dérivants côtiers n'en ont pas. Le paragraphe 4 du préambule de cette résolution est libellé comme suit: «Outre les espèces de poissons recherchées, d'autres espèces, des mammifères marins, des oiseaux de mer et d'autres ressources biologiques des océans et des mers risquent d'être pris dans les grands filets pélagiques dérivants, utilisés ou perdus ou abandonnés, et risquent souvent d'être blessés ou de mourir.»

Les problèmes d'emballage peuvent se produire non seulement dans les pêcheries de haute mer, mais aussi dans les pêcheries côtières au filet dérivant. Il convient de noter qu'il existe un nombre extrêmement grand de navires de pêche aux filets dérivants dans les eaux côtières du monde entier, et que la densité de la biomasse marine qu'affectent les filets dérivants est beaucoup plus grande dans les eaux côtières qu'en haute mer. Par conséquent, du point de vue de la conservation des ressources marines, il est déraisonnable

de traiter les pêcheries au filet dérivant de haute mer différemment des pêcheries au filet dérivant côtières.

La pêche au filet dérivant et les autres méthodes

Au paragraphe 2 du préambule de la résolution 44/225 susmentionnée, la pêche au filet dérivant est dénoncée comme étant «une méthode non sélective et peu rentable» de pêche. Cette dénonciation est-elle fondée sur un raisonnement valable?

Il est bien connu que tous les engins de pêche capturent des espèces autres que celles qui sont visées. Aussi longtemps que l'on pêche dans le milieu naturel, un impact sur les espèces non visées est plus ou moins inévitable, quel que soit l'engin utilisé. Ce qui importe par conséquent est la manière de réduire les effets accessoires d'un engin de pêche donné.

Dans le cas de la pêche au chalut, les espèces visées et non visées sont capturées sans discrimination. En ce sens, ce type de pêche s'apparente littéralement à une exploitation minière sauvage. En outre, cette technique est grande consommatrice d'énergie.

Notant l'éventualité de captures accessoires des autres méthodes de pêche, le professeur William T. Burke observe: «Les sennes coulissantes sont bien connues pour leur impact sur le dauphin. Les chaluts, surtout ceux des crevettiers, prennent probablement un pourcentage plus grand d'espèces accessoires que tout autre engin de pêche. Les palangriers prennent aussi sans discrimination diverses espèces d'une certaine taille, et notamment bon nombre de requins dont on connaît la grande fragilité dans les situations d'exploitation intensive. Il est aussi notoire que les palangriers attirent et tuent des albatros.»³²

La moindre des choses serait de mentionner que la pêche au filet dérivant est plus sélective que le chalutage, car les filets se prêtent au réglage de la taille de la maille et au choix des paramètres de pose, et permettent de jouer sur le temps et la superficie. En outre, comme il faut peu d'énergie pour remorquer les filets, la pêche au filet dérivant est économique en carburant.

Actuellement, il n'existe aucune preuve convaincante que la pêche au filet dérivant ait des effets plus destructeurs sur le milieu qu'aucune autre méthode de pêche commerciale. Les études comparatives des effets des divers engins de pêche sur les espèces visées et non

³¹ Gouvernement de l'Australie, *op. cit.*, p. 1.

³² William T. Burke, *Unregulated high seas fishing and ocean governance* (projet de document préparé pour l'atelier sur la liberté des mers, qui s'est tenu à Honolulu, Hawaii, du 10 au 12 décembre 1990), p. 4.

visées ou sur l'écosystème marin dans son ensemble devraient précéder le débat politique et les processus décisionnels tendant à en limiter l'emploi.

La question des captures accessoires

Comme on l'a déjà vu, l'une des accusations portées contre la pêche au filet dérivant est son taux prétendument élevé de captures accessoires. C'est de ce point de vue que l'Administration nationale des recherches océanographiques et atmosphériques (NOAA) du Département du commerce des Etats-Unis a condamné la pêche au filet dérivant en haute mer, en statuant que «la pêche hauturière au filet dérivant tue un nombre notable de thons, requins, mammifères marins et oiseaux de mer par capture accessoire dans le Pacifique Nord»³³.

Cette déclaration passe sous silence les captures accessoires de la pêche côtière au filet dérivant. Selon le rapport de la NOAA, toutefois, il apparaît qu'«environ 1 000 mammifères marins ont été emmaillés ou tués dans la pêcherie au filet maillant dérivant de Prince William Sound/Delta de la Copper River au cours de la campagne 1978», et qu'«environ 335 phoques et 45 otaries de Californie ont été tués chaque année de façon accessoire par la pêche au filet dérivant dans les pêcheries du fleuve Columbia, de la Baie de Willapa et de Grays Harbor»³⁴.

Nous estimons qu'il est contradictoire de prétendre interdire totalement ou déclarer un moratoire sur la pêche au filet dérivant en haute mer, alors que le Gouvernement des Etats-Unis reste muet quant à l'interdiction de l'utilisation de filets dérivants dans les eaux côtières. Si cette pratique en soi porte préjudice à la conservation des ressources biologiques marines, la conclusion logique devrait être que des mesures d'interdiction doivent être prises non seulement dans les pêcheries de haute mer, mais aussi dans les pêcheries côtières.

Sans tenir compte des effets profonds du moratoire sur la pêche au filet dérivant en haute mer, le Gouvernement des Etats-Unis cherche à transformer la recommandation de moratoire que contient la résolution 44/225 en un principe juridique contraignant. Comme nous l'avons déjà vu, dans la Déclaration de politique des Etats-Unis au sujet de la résolution des Nations

Unies, il est affirmé: «A moins qu'une évaluation conjointe par tous les membres concernés de la communauté internationale de données scientifiquement fondées provenant d'une pêcherie industrielle pélagique au filet dérivant particulière ne conclue que l'on ne peut raisonnablement pas prévoir d'effets inacceptables résultant de cette pêche, les conditions nécessaires pour lever le moratoire recommandé dans la résolution 44/ 225 ne seront pas réunies.»

L'introduction de l'idée d'«effets inacceptables» entraînera inévitablement un problème inutile d'interprétation dans l'étude des pêcheries de haute mer, car l'inacceptabilité des effets doit être la conclusion d'une évaluation commune à «tous les membres concernés de la communauté internationale», et non point faite par un seul Etat. Se référant à ce problème, le professeur Burke observe: «Appliquée à la pêche en haute mer, cette déclaration crée ou défend deux nouvelles normes: la pêche ne doit pas faire peser d'«effets inacceptables» sur les espèces tant visées que non visées; une pêcherie donnée ne peut rester en activité qu'à moins qu'il soit démontré qu'elle peut être exploitée sans effets inacceptables.»³⁵

En outre, la doctrine des «effets inacceptables» aura elle-même des effets notables sur la pêche côtière. Au sujet de tels effets éventuels, le professeur Burke prévient: «En ce qui concerne les pêcheries à l'intérieur de la zone des 200 milles, on présumera que l'Etat côtier a des droits souverains qu'il peut utiliser pour en contrôler l'utilisation. Mais ces pêcheries ont sans conteste des effets sur les mammifères marins qui ne sont pas présents en haute mer. Si les pêcheries de haute mer peuvent être frappées d'interdiction en raison d'effets inacceptables, définis en termes biologiques, le même principe doit s'appliquer à l'Etat côtier dont les navires infligent aussi une mortalité à la même espèce à l'intérieur de la zone de juridiction nationale.»³⁶

Malgré l'exemption d'application de la résolution 44/ 225 à la pêche côtière au filet dérivant, rien n'empêche la doctrine des «effets inacceptables» de s'appliquer à la pêche côtière au filet dérivant, cela d'un point de vue biologique. Si l'application de cette doctrine s'étend à la pêche côtière, nombre de pêcheurs qui utilisent de petits filets dérivants ou d'autres engins seront privés de leur moyen d'existence.

³³ NOAA releases report on driftnet use, *United States Department of Commerce News*, 6 juillet 1990, p. 1.

³⁴ United States Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, 20 avril 1989, *Federal Register*, 54(75): 16 072.

³⁵ William T. Burke, *op. cit.*, p. 35.

³⁶ *Ibid.*, p. 38.

Captures accessoires de la pêche au saumon

Dans le cadre de la Convention internationale de 1952 concernant les pêcheries hauturières de l'océan Pacifique Nord, la pêche hauturière japonaise du saumon aux filets dérivants a été réglementée au sein de la Commission internationale des pêches du Pacifique Nord (INPFC). Cette pêche dans le Pacifique Nord a aussi fait l'objet d'un accord bilatéral entre le Japon et l'URSS. Aujourd'hui, pourtant, ces instruments juridiques coopératifs, en application de longue date, sont remis en question par la campagne de propagande contre l'utilisation du filet dérivant.

La Convention de l'INPFC a été renégociée en 1978 après l'établissement de la zone de pêche des 200 milles des Etats-Unis au titre de la loi Magnuson-Packwood. Les pêcheurs japonais ont ainsi obtenu la permission d'exploiter le saumon au filet dérivant dans la zone des Etats-Unis, et une exemption de trois ans leur a été accordée au regard de la loi sur la protection des mammifères marins (LPMM) de 1972 pour la capture accessoire de ces mammifères.

En 1981, au titre de la LPMM, un permis général d'une durée de trois ans autorisant la capture accessoire annuelle de mammifères marins (5 500 marsouins de Dall, 450 phoques à fourrure boréaux et 25 otaries) dans la zone des 200 milles des Etats-Unis a été accordé à la Fédération des associations coopératives japonaises de pêche au saumon. La délivrance du permis général pour la pêcherie exploitée par le Japon a été prolongée jusqu'en 1986.

Le 18 juillet 1986, la Fédération japonaise des saumonniers a demandé que soit délivré un permis général prorogeable, d'une durée de cinq ans, autorisant une capture accessoire au même niveau que les années précédentes. Sur cette demande, le 22 mai 1987, le Département du commerce des Etats-Unis a émis un permis général à la flotte japonaise de pêche au saumon au filet dérivant pour une capture accessoire n'excédant pas 6 039 marsouins de Dall sur une période de trois ans. Ce permis ne faisait toutefois aucune mention d'un contingent de capture de phoques à fourrure boréaux.

Contestant cette décision, la Fédération japonaise des saumonniers a intenté une action en justice contestant ce permis. Par ailleurs, des groupements de pêcheurs d'Alaska et des organisations écologistes, notamment le Sierra Club Legal Defense Fund et Greenpeace, ont contesté le permis au motif qu'il était impossible que la flotte japonaise opère dans les eaux des Etats-Unis sans tuer des phoques à fourrure boréaux, espèce déclarée menacée et protégée au titre de la LPMM.

En juin 1987, une décision de justice a été rendue à l'encontre de l'autorisation donnée à la flotte japonaise d'opérer dans la zone de 200 milles des Etats-Unis au motif qu'aucun permis n'avait été accordé en ce qui concerne les phoques à fourrure. Ne se satisfaisant pas de cette décision, le Département de la justice des Etats-Unis et la Fédération japonaise des saumonniers se sont pourvus en appel devant la Cour suprême des Etats-Unis contre cette injonction liminaire.

En juin 1988, une demande de suspension d'urgence de l'injonction a été refusée par un juge fédéral. A la suite de quoi, le 9 janvier 1989, la Cour suprême a rejeté le pourvoi en appel du Département de la justice des Etats-Unis et confirmé l'injonction liminaire. Il en résulte que les pêcheurs japonais ne peuvent plus pêcher dans la zone des 200 milles des Etats-Unis.

Le problème de l'interception du saumon en haute mer

Outre la capture accessoire alléguée de mammifères marins et de saumon, la pêche au filet dérivant a été condamnée au motif qu'elle intercepte le saumon en haute mer. A cet égard, le concept d'«intérêt national» a été évoqué pour justifier la dénonciation de l'utilisation de filets dérivants en haute mer. C'est notamment le cas dans la campagne de propagande anti-filet dérivant aux Etats-Unis. Greenpeace souligne la nécessité de «protéger les secteurs de la pêche sportive et de la pêche commerciale» dans sa campagne contre les pêcheries de haute mer au filet dérivant du Pacifique Nord³⁷.

Le Gouvernement des Etats-Unis a aussi exploité une logique similaire. Au cours de l'audition de témoins par le Comité du commerce, de la science et des transports du Sénat des Etats-Unis, M. William E. Evans, Sous-Secrétaire pour les océans et l'atmosphère au Département du commerce des Etats-Unis a déclaré: «En 13 ans, depuis qu'elle est entrée en vigueur, la loi Magnuson est parvenue à américaniser les ressources halieutiques de la nation.» Il a poursuivi: «Malgré une présence étrangère fortement réduite dans nos eaux, la pêche étrangère illégale ou contraire à nos intérêts dans le Pacifique est devenue un problème grave auquel il faut faire face. On doit notamment mentionner à ce sujet l'effort de pêche accru dans le «trou du beignet» au large de l'Alaska et les problèmes d'interception du saumon en haute mer dans le Pacifique.»³⁸

³⁷ Greenpeace, février 1989, *North Pacific high seas driftnet fisheries*, p. 8.

³⁸ William E. Evans, 17 mai 1989, *Statement before the US Senate Committee on Commerce, Science and Transportation*, p.1 et 4.

En ce qui concerne l'interception du saumon, les groupes qui font campagne contre le filet dérivant prétendent que la pêche hauturière japonaise au filet dérivant dans le Pacifique Nord capture de grandes quantités de saumons nord-américains, ce qui a des effets négatifs sur l'état de la ressource. Au cours du témoignage susmentionné, M. Henry V. E. Mitchell, directeur exécutif de l'Association des pêcheurs de la mer de Béring, a déclaré: «Nous estimons actuellement que chaque année non moins de 100 millions de saumons d'origine nord-américaine ne rejoignent pas nos cours d'eau, en raison de la capture directe intentionnelle au filet dérivant en haute mer, ainsi que de la perte pure et simple du poisson, sorte de «pêche fantôme» imputable aux filets abandonnés en mer. C'est là une perte considérable pour nos propres pêcheurs, pour nos entreprises de transformation et pour les communautés de pêche d'Alaska et du Pacifique Nord-Ouest, sans parler de l'incidence de la situation sur notre revenu national et notre balance des paiements. La perte globale a pu être chiffrée à 1 milliard de dollars par an.»³⁹

Se rangeant aux vues des pêcheurs de l'Alaska et du Pacifique Nord-Ouest, le Gouvernement des Etats-Unis exprime la vue suivante: «Bien que les pêcheries japonaises de saumon aient été sanctionnées au titre de l'accord bilatéral et de l'INPFC, nous restons convaincus que la pêche hauturière au filet dérivant du saumon immature est inefficace et non discriminante. Nous sommes aussi vivement préoccupés du fait que d'autres ressources marines, par exemple des espèces non visées de poissons, des mammifères marins, oiseaux de mer et tortues marines, se prennent et meurent dans les filets dérivants.»⁴⁰

A partir de cette prise de position, le Gouvernement des Etats-Unis a négocié avec le Gouvernement de l'URSS en ce qui concerne la question de l'interception dans le cadre du Comité consultatif intergouvernemental (CCI). Il en est résulté la signature par les gouvernements concernés d'un mémorandum d'accord sur les espèces anadromes dans le Pacifique Nord, le 9 février 1989, par lequel les deux pays convenaient de coopérer pour des activités de surveillance de l'application des textes en haute mer et sur l'échange d'informations sur la pêche hauturière «illégal» au saumon. L'ambition ultime des

deux pays est de conclure une convention multilatérale sur l'interception du saumon en haute mer, en tentant d'obtenir que le Japon et le Canada y participent. La convention envisagée cherchera à mettre fin à la pêche au saumon en haute mer. Le projet de convention établi par les Etats-Unis et l'URSS a été soumis au Japon et au Canada pour examen.

Le problème du «piratage du saumon»

Un autre problème grave lié à la pêche au filet dérivant en haute mer dans le Pacifique Nord est celui de la capture accidentelle de saumon par les filets dérivants posés pour pêcher l'encornet. L'opinion est largement répandue parmi les pêcheurs américains et les groupes écologistes, voire au sein du Gouvernement des Etats-Unis, que les pêcheurs au filet dérivant des pays d'Asie qui sont censés pêcher l'encornet «piratent» le saumon d'origine américaine et «déciment» les stocks. Greenpeace s'exprime ainsi: «Des quantités extrêmement grandes de saumons immatures du Pacifique et de truites saumonées ont été prises en 1987 et 1988 par les opérations de pêche à l'encornet au filet dérivant en haute mer menées par les flottes de la province chinoise de Taiwan, de la République de Corée et du Japon. Les flottes réputées pêcher l'encornet opèrent en fait sur un front tout aussi large pour capturer et commercialiser le saumon. Les pertes de ces salmonidés ont eu un effet dévastateur sur les ressources nord-américaines. Les salmonidés piratés, dont certains sont «blanchis» dans les installations portuaires de Singapour, ont exclu le saumon licite des Etats-Unis et du Canada de nombreux marchés asiatiques et européens en 1988.»⁴¹

De même, au cours du témoignage susmentionné devant le Sénat des Etats-Unis, M. Troll a parlé de «piratage du saumon»: «Selon un droit international bien établi, le saumon de haute mer appartient au pays d'origine. Les navires de la province chinoise de Taiwan, de la République de Corée et du Japon qui pêchent l'encornet volent ces saumons en haute mer. C'est là un acte de piraterie pur et simple.»⁴²

Appuyant ces accusations, le Gouvernement des Etats-Unis déclare: «Plus de 1 000 navires pêchent au filet dérivant sous pavillon japonais, coréen ou taiwanais dans le Pacifique Nord, essentiellement l'encornet et le thon, et les voiliers et marlins. Les Etats-Unis sont particulièrement préoccupés par l'interception de

³⁹ Henry V.E. Mitchell, 17 mai 1989, *Statement before the US Senate Committee on Commerce, Science and Transportation*, p.3 et 4.

⁴⁰ United States Department of State, juillet 1990, *US actions concerning large scale pelagic driftnets* (document soumis au Bureau ONU des affaires maritimes et du droit de la mer), p.3 et 4.

⁴¹ Greenpeace, février 1989, *North Pacific high seas driftnet fisheries*, p. 7.

⁴² Kate Troll, *op. cit.*, p. 3.

saumons et de truites saumonées d'origine américaine représentant une ressource précieuse dans ces pêcheries. Certains navires pêchant au filet dérivant traquent aussi illégalement le saumon qui est ensuite écoulé en contrebande sur les marchés mondiaux où ils concurrencent les produits légitimes.»⁴³

Deux questions se posent à propos de cette façon de voir: premièrement, la définition de la piraterie en droit international s'applique-t-elle dans le cas qui nous concerne? Deuxièmement, la capture de salmonidés en haute mer est-elle illégale?

La première question renvoie à la définition de la «piraterie». En droit commercial international traditionnel, la piraterie se définit comme «tout acte de violence illégal commis en pleine mer par l'équipage d'un navire privé à rencontre d'un autre navire», et l'acte de piraterie est traité comme *hostis humani generis* (ennemi du genre humain). C'est pourquoi «tous les Etats maritimes sont autorisés par le droit international général à capturer en pleine mer les individus qui sont coupables d'actes de piraterie afin de les punir».⁴⁴

La définition de la piraterie aux termes de la CNUDM est un peu plus large que le concept traditionnel. Il y est fait référence aux aéronefs. L'article 101 de la CNUDM est libellé comme suit:

«On entend par piraterie l'un quelconque des actes suivants:

- a) tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé:
 - i) contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord, en haute mer;
 - ii) contre un navire ou un aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat;
- b) tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits desquels il découle que ce navire ou cet aéronef est un navire ou un aéronef pirate;
- c) tout acte ayant pour but d'inciter ou de commettre les actes définis aux lettres a) ou b), ou commis dans l'intention de les faciliter.»

Selon cet article, la piraterie est constituée par des actes illicites de violence, la détention ou la déprédation commise à des fins privées par l'équipage ou par les passagers d'un navire ou d'un aéronef privé à l'encontre d'un autre navire ou aéronef (ou des personnes ou des biens présents à bord) en haute mer ou au-dessus de la haute mer, ou en tout lieu extérieur aux juridictions territoriales. Compte tenu de cette définition de la piraterie, il est incontestable que l'interception du saumon n'entre pas dans le champ d'application du droit concernant la piraterie. Par conséquent, du point de vue du droit international, le concept de piraterie n'a aucune pertinence eu égard à aucun des problèmes posés par la pêche au filet dérivant en haute mer.

En ce qui concerne la deuxième question, il faut noter que les prétentions américaines sur les espèces anadromes se fondent sur une interprétation particulière du droit de la mer. La Loi de 1976 sur la conservation et la gestion des pêcheries stipule que les Etats-Unis exercent «une autorité exclusive de gestion des pêcheries» en ce qui concerne toutes les espèces anadromes dans toute l'aire de migration de chacune de ces espèces au-delà de la zone de conservation.

Cette disposition contrevient toutefois à l'article 66 de la CNUDM, qui stipule que les droits et la juridiction de l'Etat d'origine des stocks anadromes ne sont pas exclusifs. Cet article dispose que «les Etats dans les cours d'eau desquels se reproduisent les stocks de poissons anadromes sont les premiers intéressés par ceux-ci et en sont responsables au premier chef» (paragraphe 1), qu'«en ce qui concerne la pêche au-delà des limites extérieures des zones économiques exclusives les Etats concernés se consultent en vue de s'entendre sur les modalités et conditions de cette pêche, en tenant dûment compte des exigences de la conservation et des besoins de l'Etat d'origine pour ce qui est des stocks en question» [paragraphe 3 (a)], et que «l'application de la réglementation concernant les stocks de poissons anadromes au-delà de la zone économique exclusive est assurée par voie d'accord entre l'Etat d'origine et les autres Etats concernés» [paragraphe 3 (d)].

C'est un principe fondamental du droit international qu'un Etat ne peut invoquer la législation nationale pour se soustraire aux obligations du droit international. Le corollaire logique à cela est que si la législation nationale d'un Etat est contraire au droit international, cet Etat doit corriger cette irrégularité conformément au droit international. L'auteur est d'opinion que, au lieu de réviser leur législation nationale, les Etats-Unis ont

⁴³ United States Department of State, *US actions statement*, *op. cit.*, p.1.

⁴⁴ Hans Kelsen, 1961, *General theory of law and State*, p. 343 et 344.

cherché à imposer des restrictions à l'exercice de droits légitimes par d'autres pays dans le domaine de haute mer.

De surcroît, étant donné que le saumon du Pacifique Nord d'origine asiatique se mélange au saumon originaire des Etats-Unis, il n'est pas facile de discerner entre les deux provenances. Il est irrationnel que tout en revendiquant la juridiction exclusive sur les espèces anadromes au-delà de la zone des 200 milles, les Etats-Unis aient refusé d'autoriser les pêcheurs japonais à capturer du saumon d'origine asiatique dans la zone des 200 milles des Etats-Unis. Pour le présent auteur, cette attitude contrevient sans ambiguïté à la Convention de l'INPFC.

Légalité des mesures unilatérales

Avec pour objectif avoué de réglementer les activités de pêche au filet dérivant des pays asiatiques dans les zones de haute mer du Pacifique Nord, le Congrès des Etats-Unis a voté la loi de 1987 sur la surveillance, l'évaluation et le contrôle de l'impact du filet dérivant. Cet instrument législatif charge le Ministre du commerce, sous l'autorité du Secrétaire d'Etat et en consultation avec le Ministre de l'intérieur, de négocier des accords de coopération avec les pays qui pratiquent la pêche hauturière au filet dérivant. Textuellement, cette loi appelle à négocier des programmes adéquats de surveillance et d'évaluation concernant le déploiement d'observateurs scientifiques à bord des navires de pêche au filet dérivant (section 4004). Des accords analogues doivent être négociés en ce qui concerne l'application effective des lois, règlements et accords gouvernant la pêche hauturière au filet dérivant (section 4006).

Il est aussi prévu que si ces négociations ne débouchent pas sur des accords avec les pays désignés dans les 18 mois après la date de l'adoption de la loi, le Ministre du commerce doit attester de ce fait devant le Président des Etats-Unis. Cette attestation vaut aussi de «certification» aux effets de l'Amendement Pelly à la Loi sur la protection des pêcheurs, qui autorise le Président à placer l'embargo sur l'importation de produits de la pêche en provenance du pays concerné.

La considération qui sous-tend cette loi est que la menace de sanctions commerciales devrait conduire à conclure des accords régissant la pêche hauturière au filet dérivant des pays asiatiques. Ainsi, les Etats-Unis semblent, de l'avis du présent auteur, se donner un rôle de gendarme dans la communauté internationale en ce qui concerne la pêche hauturière au filet dérivant, sans que cette autorité leur ait été conférée.

Sous la menace d'un embargo, le Japon a été contraint de conclure un accord avec les Etats-Unis le 23 juin 1989. Aux termes de cet accord, le Japon s'est engagé *i)* à entreprendre deux programmes de recherche pour mesurer la présence de salmonidés dans les zones de pêche à l'encornet au filet dérivant, déterminer le volume des interceptions, et le cas échéant déterminer l'impact de la pêche à l'encornet au filet dérivant sur les mammifères marins, les autres espèces marines et les oiseaux de mer, et sur l'écologie marine; *ii)* à accepter des scientifiques des Etats-Unis et du Canada à bord des navires japonais pêchant l'encornet pour observer des captures et conduire des recherches; *iii)* à accepter la présence d'observateurs des Etats-Unis et du Canada à bord des navires japonais de surveillance; *iv)* à inviter des scientifiques des Etats-Unis et du Canada à participer aux recherches à bord du navire de recherche japonais; enfin *v)* à notifier au Gouvernement des Etats-Unis la présence de tout navire de pêche d'un pays tiers qui apparaît capturer des salmonidés originaires des Etats-Unis.

Par la suite, la province chinoise de Taiwan et la République de Corée ont conclu des accords analogues sur la pêche hauturière au filet dérivant dans le Pacifique Nord avec les Etats-Unis. L'accord entre les Etats-Unis et Taiwan et l'accord entre les Etats-Unis et la République de Corée ont été conclus respectivement le 30 juin 1989 et le 8 septembre 1989.

Du point de vue du droit international, le présent auteur estime toutefois que ces accords sont d'une validité juridique douteuse, parce que leur conclusion a été induite par la menace de sanctions au titre de l'Amendement Pelly.

En droit international, un traité est nul et non venu *ab initio* quand il est conclu sous la menace. La Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit qu'un traité est nul si sa conclusion est obtenue par la menace ou par l'usage de la force en violation des principes de droit international inscrits dans la Charte des Nations Unies (article 52)⁴⁵. Bien que les opinions divergent quant à l'interprétation du mot «force», à savoir s'il ne s'agit que de la force armée ou si les pressions politiques ou économiques sont incluses dans ce terme, l'examen des travaux préparatoires à la rédaction de cet article montre

⁴⁵ La Charte des Nations Unies prévoit que «les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies», (art. 2, par. 4).

que son sens reste ouvert.⁴⁶ En outre, dans la Convention I de Vienne, l'interdiction de la menace ou de l'usage de la force est considérée comme un exemple typique de *jus cogens*, à savoir une norme péremptoire du droit international général à laquelle aucune dérogation n'est permise (article 53)⁴⁷.

Pour le présent auteur, il ne fait aucun doute que le consentement libre et volontaire du Japon, de la province chinoise de Taiwan et de la République de Corée à ces accords étant vicié par la menace de sanctions au titre des amendements Pelly et Packwood-Magnuson, leur nullité est absolue et automatique. Pour autant que l'on sache, néanmoins, aucun gouvernement de ces trois pays n'a fait valoir ce point.

Par ailleurs, il demeure une forte insatisfaction au sujet de ces accords parmi les groupes de pêcheurs des Etats-Unis et les organisations écologistes. En particulier, la Pacific Seafood Processors Association (PSPA) fait valoir que «l'accord conclu entre le Département d'Etat et le Japon est complètement insuffisant pour régler les problèmes résultant de la pêche hauturière au filet dérivant». Suggérant d'appliquer des moyens d'action plus radicaux, cette association a adopté une résolution qui déclare que «la mise en application devrait imposer notamment des sanctions commerciales automatiques non discrétionnaires, non limitées aux produits de la pêche, à rencontre des nations qui ne prendraient pas les dispositions voulues visant l'élimination, ou la réduction drastique, de cette activité de pêche»⁴⁸.

De même, la Bering Sea Fishermen's Association (BSFA) et la United Fishermen of Alaska (UFA) prétendent que «la pêche hauturière au filet dérivant qui capture directement, ou de façon accessoire, du saumon, des mammifères et des oiseaux associés à l'Amérique du Nord (et au titre du mémorandum d'accord pour une action coopérative avec les Soviétiques, associés à l'URSS) doit cesser d'ici à 1992». Pour atteindre cet objectif, la BSFA et l'UFA ont invité le Gouvernement

des Etats-Unis à prendre des mesures, par exemple en élaborant une «nouvelle convention internationale sur la nation d'origine, comptant au minimum comme membres le Japon, l'URSS et le Canada, cela d'ici à 1992»; «l'établissement, par le biais des institutions scientifiques, de «zones à saumon» pour identifier les lieux où le saumon américain (et au titre du mémorandum d'accord avec l'URSS, le saumon d'origine soviétique) a des chances de se trouver au-delà des zones respectives des 200 milles»; «l'obligation pour les navires pêchant dans les zones à saumon d'être dotés de balises de positionnement par satellites»; et «l'extension de la portée de l'Amendement Pelly à tous les produits, et non pas seulement aux produits d'origine marine»⁴⁹.

Une vive opposition à l'accord actuel sur les filets dérivants se manifeste aussi au Congrès des Etats-Unis. De nombreux sénateurs et représentants demandent la réouverture des pourparlers avec le Japon pour contraindre celui-ci à un nouvel accord. Appuyant les prétentions des groupes de pêcheurs comme la BSFA, l'UFA et la PSPA, ils ont suggéré de voter l'élargissement des sanctions au titre de l'Amendement Pelly à des produits autres que ceux de la pêche, ce qui obligerait le Japon à faire de nouvelles concessions.

En réponse aux pressions exercées par les groupes d'intérêts économiques et politiques, le Gouvernement des Etats-Unis a demandé que l'accord existant entre les Etats-Unis et le Japon soit dénoncé et qu'un nouvel accord soit négocié. Il a été demandé au Gouvernement japonais d'accepter l'installation à bord des navires de balises de positionnement par satellites, la présence de davantage d'observateurs américains à bord des navires japonais et l'interdiction de la pêche à l'encornet dans les eaux septentrionales du Pacifique.

Dans ces circonstances, le Gouvernement japonais a décidé, au cours de la campagne de pêche 1990, d'installer des balises de positionnement par satellites sur tous les navires pêchant l'encornet au filet dérivant dans le Pacifique Nord et d'accroître le nombre des observateurs étrangers à bord de ces navires.

Il ne fait toutefois aucun doute que l'intention réelle des Etats-Unis est de faire cesser la pêche à l'encornet au filet dérivant. Pour ce faire, le Gouvernement des Etats-Unis tentera de contraindre les pays qui pratiquent cette pêche à mettre fin à leurs activités sous la menace d'un élargissement des sanctions au titre de l'Amendement Pelly.

⁴⁶ Au cours de la rédaction de cet article, Sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial, notait que «le texte n'est pas limitatif en ce sens que toute interprétation future du droit de la Charte affectera la règle énoncée à l'article 36 (actuellement l'article 52)». *Annuaire de la Commission de droit international*, 1966, vol. 1, 1^{re} partie, p. 120, par. 100.

⁴⁷ D'après l'explication de la Commission de droit international, «le droit de la Charte en ce qui concerne l'interdiction de l'usage de la force en soi constitue un exemple remarquable de règle de droit international ayant caractère de *jus cogens*». *Rapport de la Commission de droit international*, 1966, p. 76, par. 1.

⁴⁸ Pacific Seafood Processors Association, 9 mai 1989, *Resolution on high seas agreement*.

⁴⁹ Henry V.E. Mitchell, *op. cit.*, p. 13.

Comme nous l'avons déjà vu, une mesure unilatérale de ce type n'est pas compatible avec les dispositions du GATT. Si l'application arbitraire de sanctions commerciales ou leur élargissement est autorisé, le système du GATT lui-même sera mis en péril.

En outre, il faut se souvenir qu'en droit international général, les activités de pêche en haute mer sont gouvernées par le principe de l'Etat du pavillon. Par conséquent, toute mesure devant être prise en ce qui concerne les pêcheries de haute mer exige l'accord de tous les pays concernés. Si un pays était libre de contraindre un autre pays à s'abstenir de l'exercice de ses droits légitimes en le menaçant de sanctions au titre de sa législation nationale, le principe fondamental de la possibilité de conclure des traités serait en soi vicié. Cette approche nie l'existence du droit international et n'illustre pas autre chose que «le droit du plus fort».

Les captures accessoires de la pêche à l'encornet

En ce qui concerne la pêche à l'encornet dans le Pacifique Nord, l'utilisation du filet dérivant a été dénoncée par une campagne d'opinion comme destructrice du point de vue de l'environnement. Greenpeace affirme: «Les pêcheries hauturières au filet dérivant prélèvent des quantités dangereuses de ressources du Pacifique Nord. Les grandes flottes de pêche au filet dérivant du Japon, de la province chinoise de Taiwan et de la République de Corée massacrent des dizaines de milliers de marsouins et de dauphins, d'autres mammifères marins et des centaines de milliers d'oiseaux de mer, chaque année au cours de leurs campagnes. Les filets dérivants appauvrissent aussi dangereusement d'autres ressources, notamment les salmonidés originaires d'Amérique du Nord. Pour préserver la faune sauvage océanique et maintenir les stocks de poisson à l'équilibre de capture, cette exploitation minière sauvage des mers doit progressivement disparaître.»⁵⁰

Répondant à ce genre de critiques, le Gouvernement japonais a pris les mesures susmentionnées pour réduire les captures accessoires d'espèces non visées par les navires pêchant l'encornet au filet dérivant. En outre, des programmes de recherche scientifique et des programmes d'embarquement d'observateurs étrangers ont été lancés par le Gouvernement japonais pour recueillir des données et des informations concernant les captures accessoires de ce type de pêche. En ce qui concerne ces mesures, toutefois, c'est la défiance qui l'emporte parmi les pêcheurs des Etats-Unis et les

groupes écologistes. Par exemple, Earthtrust exprime l'opinion suivante:

«Quoiqu'un programme d'embarquement d'observateurs soit sans conteste utile pour évaluer les effets de la pêche au filet dérivant sur les espèces commerciales et leurs populations, les données recueillies sur les effets négatifs de ce type de pêche sur la faune sauvage seront redondantes. La pêche au filet dérivant a des conséquences dégénératives bien répertoriées sur la faune sauvage, et il est évident que toute présence prolongée d'une flotte de pêche de ce type dans une zone donnée exclut la coexistence avec des populations viables de nombreuses espèces de dauphins, marsouins, phoques, oiseaux de mer, tortues marines et petits cétacés.

Le problème est rendu d'autant plus urgent par l'absence de toute information fiable et spécifique concernant les effets de ces flottes de pêche sur les espèces et les stocks biologiques marins endémiques sur les lieux de pêche. A l'exception de données minimales réunies par des observateurs, des navires de recherche et à partir des sources de la FAO, l'absence générale d'informations précises sur les plus grandes opérations de pêche qui sont conduites dans le monde n'est rien moins qu'effrayante. La coopération qu'ont manifestée les nations actives sur ces lieux de pêche pour fournir des données est comprise entre zéro et le strict minimum. Le peu de données spécifiques qui ont été soumises jusqu'ici doivent être tenues comme extrêmement suspectes et, dans bien des cas, sont plus vraisemblablement le produit de formulations *ad hoc* visant à apaiser les préoccupations internationales quant aux effets potentiellement négatifs des activités de pêche. Les déclarations régulières du Gouvernement japonais prétendant que peu de mammifères marins sont tués par la pêche au filet dérivant doivent être considérées comme mensongères et délibérément trompeuses.»⁵¹

S'il est vrai que les chiffres et les informations sur les captures accessoires actuellement disponibles présentent de graves carences en ce qui concerne l'évaluation des effets de la pêche au filet dérivant sur les espèces non visées, porter à leur encontre une accusation de mauvaise foi sans autre base scientifique ne semble pas être une démarche valable. Un tel parti pris est contre productif et moins susceptible encore de conduire à une solution positive et durable du problème.

⁵⁰ Greenpeace, printemps 1989, *Pacific campaign: driftnets*, p. 1.

⁵¹ Earthtrust, *op. cit.*, p. 10 et 22.

A cet égard, il est intéressant de consulter les résultats du programme coopératif d'observateurs précédemment mentionné que le Japon, le Canada et les Etats-Unis ont conduit en 1989 pour recueillir des informations sur les taux de captures et les taux de captures accessoires de la pêche à l'encornet au filet dérivant dans le Pacifique Nord. Un rapport conjoint sur les observations relatives aux captures accessoires de la flotte japonaise pêchant l'encornet au filet dérivant au cours de la campagne 1989, de juin à décembre, a récemment été publié par les autorités compétentes des trois pays⁵².

Les tableaux 1 et 2 de ce rapport indiquent les résultats des recherches du programme d'observateurs de 1989. Au cours des 1 402 levés de filets, 79 salmonidés seulement ont été capturés de façon accessoire, pour 3 119 061 encornets volants capturés. La capture accidentelle de mammifères marins se ventilait comme suit: 208 phoques à fourrure boréaux (*Callorhinus ursinus*), 914 dauphins - dont 141 marsouins de Dall (*Phocoenoides dalli*) - et 22 tortues marines. En ce qui concerne les oiseaux de mer, 8 534 albatros ont été capturés accidentellement.

Le problème tient à la manière d'évaluer ces chiffres. Bien qu'on puisse les interpréter diversement, il faut souligner qu'ils doivent être rapportés à la taille de la population des mammifères marins concernés. Par exemple, la population estimative du marsouin de Dall et du phoque à fourrure boréal dans le Pacifique Nord est respectivement de 2,4 millions et 1,15 million d'individus. Compte tenu de l'importance numérique de ces mammifères marins, il semblerait que la capture accessoire de ces animaux par la pêche à l'encornet au filet dérivant n'ait aucun effet négatif sur l'état des ressources.

L'approche «écologique»

Il semble que, parmi les populations d'Amérique du Nord et d'Europe, soit répandue la croyance que, pour être écologiquement saine, la pêche doit être sélective. De ce point de vue, la pêche au filet dérivant a été condamnée pour sa non-sélectivité. Par exemple, Greenpeace soutient que «l'utilisation de filets dérivants rend impossible le bon aménagement écologique des ressources halieutiques»⁵³.

⁵² Fisheries Agency of Japan, Canadian Department of Fisheries and Oceans, United States National Marine and Wildlife Service, *Final report of squid and bycatch observations in the Japanese driftnet fishery for neon flying squid* (Ommastrephes bartrami), 30 juin 1990.

⁵³ Greenpeace, printemps 1989, *Pacific campaign: driftnets*, p. 1.

Adoptant un point de vue similaire, le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande dit que la pêche industrielle au filet dérivant est «une activité malsaine et non durable du point de vue de l'environnement, qui menace la conservation et la gestion effectives des ressources biologiques marines» et que «les filets dérivants sont des engins de pêche relativement non discriminants ou non sélectifs»⁵⁴.

Il est toutefois douteux qu'une méthode de pêche sélective soit possible du point de vue écologique. La pêche se pratique dans un environnement naturel caractérisé par des chaînes alimentaires complexes. En ce sens, la capture accessoire de poissons non visés est inévitable. Ce qui importe par conséquent est la façon d'utiliser tous les dons de la nature dans toute la mesure possible.

En outre, il faut noter que le concept de l'équilibre de l'écosystème n'est pas statique, mais dynamique. Pour citer un exemple, dans l'Antarctique, sous l'effet de la surexploitation passée de certaines espèces de cétacés par les pays occidentaux et le Japon, l'équilibre actuel de l'écosystème est très différent de ce qu'il était originellement. Alors que les grandes baleines, comme la baleine bleue et le rorqual commun ont diminué en nombre, les baleines de plus petite taille et le petit rorqual sont considérés avoir proliféré, et atteindre une population inconnue mais très nombreuse. La base de l'alimentation de tous les baleinoptères étant la même, à savoir le krill, certains scientifiques sont d'avis que la capture de petits rorquals accélèrera le rétablissement de la population des grands baleinoptères. Quoique cette hypothèse soit controversée parmi les scientifiques, elle ne doit pas être négligée.

Il est possible que se produisent des interactions concurrentielles interspécifiques entre les espèces visées et les espèces non visées dans d'autres domaines maritimes. C'est pourquoi la capture sélective d'espèces particulières de poissons ayant une valeur commerciale peut favoriser un changement écologique à l'échelon local, régional ou mondial.

L'expérience passée montre que le prélèvement de quelques espèces choisies peut avoir pour résultat que les espèces restantes non désirables deviennent dominantes dans la pêcherie et que ces espèces indésirables empêchent le rétablissement des espèces plus désirables. Quand le prélèvement porte sur toutes les espèces, dans leur proportion naturelle, d'une manière qui prévient la surpêche de chacune des espèces,

⁵⁴ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, *op. cit.*, p.1 et 11.

l'équilibre originel de l'écosystème a toutes chances de se rétablir dans le délai approprié. Par conséquent, on peut dire que la pêche qui prélève un échantillonnage complet des ressources biologiques dans une pêcherie spécifique est écologiquement plus saine qu'une méthode de pêche qui ne prélève que quelques espèces choisies.

L'une des accusations portées contre la pêche au filet dérivant par les groupes écologistes est dirigée contre la capture accessoire de mammifères marins, d'oiseaux de mer et de tortues marines. Greenpeace estime que les navires asiatiques de pêche au filet dérivant dans le Pacifique Nord tuent annuellement «des dizaines de milliers de marsouins et de dauphins, d'autres mammifères marins et des centaines de milliers d'oiseaux marins»⁵⁵.

Cette estimation n'est rien moins qu'une exagération. Comme nous l'avons déjà vu, les résultats des recherches du programme coopératif d'observateurs de 1989 du Japon, du Canada et des Etats-Unis démontrent que le taux de capture accessoire est inférieur à ce que l'on redoutait.

Il convient de noter qu'il y a des dizaines de millions de dauphins et des centaines de millions, peut-être des milliards, d'oiseaux de mer dans le Pacifique. La taille de la population de ces animaux est davantage réglée par les disponibilités alimentaires et l'état du milieu qu'elle n'est affectée par la pêche au filet dérivant.

Il va sans dire qu'il faut s'efforcer d'éviter les captures accessoires inutiles. Il n'est toutefois pas rationnel de prétendre que pas un seul individu des espèces non visées ne devrait être capturé par accident. La question clef est de mesurer le stock de population dont sera retranché un mammifère marin donné, et de déterminer le niveau admissible de la capture accidentelle qui permettra de ne pas désavantager le stock de mammifères marins. C'est pourquoi les captures accidentelles doivent être autorisées à un niveau qui ne nuit pas au stock lui-même, ni à l'écosystème dans son ensemble.

La question de la pêche fantôme

Comme il a déjà été dit, ceux qui font campagne contre la pêche au filet dérivant prétendent avec véhémence que les filets dérivants perdus ou abandonnés continueront à pêcher de façon permanente car ils sont fabriqués en matière plastique. Greenpeace soutient que «les filets en plastique n'étant pas biodégradables,

ils peuvent continuer à pêcher seuls, emmaillant et tuant le poisson indéfiniment»⁵⁶. Une accusation similaire est portée contre les filets dérivants par M. John M. Leighty : «Perdus ou abandonnés par les navires de pêche commerciale au filet dérivant, les filets de plastique à bon marché sont résistants et leur durée de vie est pratiquement illimitée. Ils coulent vers le fond, mais sont assez légers pour être soulevés par les courants et transportés sur de grandes distances, «pêchant» au passage sans discontinuer, et sans qu'il y ait personne pour les nettoyer de leurs captures.»⁵⁷

La critique portée contre la pêche au filet dérivant par le Gouvernement néo-zélandais est du même ordre: «La quantité énorme de filets déployés par les navires pêchant au filet dérivant en haute mer a pour effet que des quantités notables de filets sont perdus dans le milieu marin et deviennent des «filets fantômes». Parfois, ces fragments de filets se prennent en pelotes et coulent au fond de l'océan, tandis que d'autres débris flottent à la surface ou un peu en dessous. Comme la maille de matière plastique ne se dégrade pas, ces «filets fantômes» continuent d'emmailler du poisson et autres ressources biologiques marines à la surface et sur le fond de la mer, pendant une période considérable.»⁵⁸

Par ailleurs, défendant la pêche au filet dérivant, le Gouvernement japonais déclare: «Même si les filets n'étaient pas relevés, on signale qu'ils perdraient leur capacité d'engins de pêche assez rapidement. Selon les résultats d'expériences indépendantes effectuées séparément par des scientifiques du Japon et des Etats-Unis, un filet perdu voit sa longueur diminuer exponentiellement dans le temps pour devenir une masse compacte en l'espace de deux semaines au maximum.»⁵⁹

Quelles que soient les divergences d'opinion sur le devenir et l'impact des engins perdus ou abandonnés, il est certain que la perte ou l'abandon de filets constituent dans une certaine mesure une menace pour les ressources biologiques marines et pour l'environnement. Par conséquent, il est évident que la perte ou l'abandon de filets dérivants devraient être découragés dans toute la mesure possible.

⁵⁶ Greenpeace Australia, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁷ John M. Leighty, 6 décembre 1988, *Ghost nets taking tragic toll on ocean life*, p. 1.

⁵⁸ Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁹ Gouvernement du Japon, septembre 1990, *The view of the Government of Japan concerning high seas driftnet fishing in conjunction with the UN Resolution 44/225 concerning «large-scale driftnets»* (document soumis au Bureau ONU des affaires maritimes et du droit de la mer), p. 12.

⁵⁵ Voir note 50.

Le problème n'échappe cependant pas à la réglementation dans le cadre du droit international. Certaines conventions internationales traitent de la pollution du milieu marin par les matières plastiques. Les traités multilatéraux principaux en ce qui concerne la réglementation applicable au filet dérivant sont notamment la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution marine par l'immersion de déchets et autres matières (Convention de Londres) et la Convention internationale de 1973/78 pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), annexe V.

La Convention de Londres définit l'immersion comme «toute évacuation délibérée à la mer de déchets et autres matières» (article 3). Elle ne s'applique donc pas à la perte accidentelle de filets dérivants. Au titre de l'article 4 de cette Convention, l'immersion de déchets et autres matières énumérées à l'annexe I est interdite. L'annexe I indique les matières plastiques persistantes et autres matériaux synthétiques persistants, par exemple filets et cordages susceptibles de flotter ou de rester en suspension dans la mer de manière telle qu'ils interfèrent matériellement avec la pêche, la navigation ou d'autres utilisations légitimes de la mer. Par conséquent, au titre de cette Convention, l'évacuation délibérée de filets dérivants en mer s'interprète comme étant interdite. Le problème de l'évacuation en haute mer doit être réglementé par l'Etat du pavillon.

L'annexe V de MARPOL a trait aux règles pour la prévention de la pollution par les ordures des navires. L'évacuation en mer de tout plastique, y compris mais sans exclusive les cordages synthétiques, filets de pêche en matériaux synthétiques et sacs poubelles en plastique est interdite (règle 5). Toutefois, une exception est prévue pour la perte accidentelle de filets de pêche synthétiques ou de matière synthétique destinée à la réparation de ces filets, sous réserve que toute précaution raisonnable ait été prise pour prévenir cette perte (règle 6).

Bien que la perte accidentelle de matériaux destinés à la réparation des filets dérivants échappe au champ d'application de l'annexe V de MARPOL, l'abandon délibéré de filets dérivants et leur perte au cours des opérations de pêche sont réputés entrer dans ce champ d'application. C'est à l'Etat du pavillon qu'il incombe de faire appliquer la réglementation en cas de violation en haute mer.

En juin 1983, le Japon a accepté l'annexe V de MARPOL. Conformément à ses termes, il est désormais interdit aux navires de pêche japonais d'abandonner des filets de pêche dans toutes les eaux du domaine

maritime, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone de juridiction nationale.

La CNUDM traite aussi de la pollution par immersion. L'article 210, au paragraphe 1, prévoit que «les Etats adoptent des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par immersion». La définition de l'«immersion», reste cependant pratiquement la même que dans la Convention de Londres, c'est-à-dire «toute évacuation délibérée de déchets et autres matières» (article 1).

Compte tenu de ces conventions internationales, le problème à régler est celui de la réglementation de la perte accidentelle de filets dérivants. La solution pourrait être de conclure une nouvelle convention pour imposer aux navires de pêche l'obligation de marquer et de récupérer tout engin.

L'introduction d'un système de marquage obligatoire des engins de pêche pour identification contribuerait à améliorer la situation. Comme il a été vu précédemment, à l'échelon national, le Japon a déjà adopté ce système. Les navires japonais de pêche au filet dérivant sont maintenant obligés d'apposer sur tous leurs engins des numéros d'identification. Désormais, l'adoption de ce système devrait être envisagée à l'échelon international. En ce qui concerne le problème de la récupération, il convient d'étudier l'établissement d'une obligation internationale de récupérer les filets perdus accidentellement. Dans ce cadre, s'il a été impossible de récupérer des filets perdus et s'ils sont par la suite trouvés par d'autres navires, une amende devrait être payée à l'autorité internationale appropriée par le navire contrevenant. A cet égard, on pourrait étudier l'introduction d'un système de récompense par lequel quiconque dans le monde trouve et récupère des engins de pêche perdus aurait droit à une prime.

En outre, il conviendrait de s'efforcer d'améliorer les matériaux constitutifs des filets. Les filets doivent être faits d'un matériau biodégradable de façon que les engins perdus ne continuent pas une «pêche fantôme».

VERS UNE SOLUTION AU PROBLÈME Besoin de recherche scientifique

La controverse actuelle sur le filet dérivant se caractérise par la grande pauvreté des données et des informations sur les effets de cet engin de pêche tant sur le poisson visé que sur les captures accidentelles, notamment la capture de mammifères marins et d'oiseaux de mer. C'est une approche émotive ou politique qui l'emporte. L'opinion très répandue que les filets dérivants sont destructeurs pour l'environnement et pêchent sans

discrimination n'est corroborée par aucune donnée ou information scientifique. Les analyses scientifiques fiables justifiant cette position sont bien minces. C'est pourquoi on a véritablement besoin de connaissances plus étoffées sur les effets de la pêche au filet dérivant vis-à-vis des ressources biologiques marines.

La nécessité de recherches scientifiques sur la question est reconnue dans la résolution 44/225. Le paragraphe 6 du préambule de cette résolution observe que «toute réglementation relative à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la mer doit s'appuyer sur les meilleures analyses et données scientifiques disponibles». En outre, le paragraphe 3 du dispositif recommande que «tous les membres intéressés de la communauté internationale, notamment ceux qui font partie d'organisations régionales, continuent d'étudier les meilleures données scientifiques disponibles sur les effets de la pêche aux grands filets pélagiques dérivants pour pouvoir, le 30 juin 1991 au plus tard, faire le point de la question et convenir des nouvelles mesures collectives de réglementation et de surveillance qui s'avèreraient nécessaires».

En revanche, l'alinéa a) du paragraphe 4 du dispositif concernant des moratoires ne mentionne qu'une «analyse statistiquement rigoureuse», ce qui n'est pas la même chose que «les meilleures données scientifiques disponibles». La première peut être incompatible avec les deuxièmes, et être moins probante au plan scientifique.

Comme on le sait, aux termes de cette résolution, les mesures de conservation et de gestion ne doivent pas nécessairement être fondées sur les meilleures données scientifiques disponibles. Par conséquent, un moratoire doit prendre effet même en l'absence de justifications scientifiquement probantes.

Or tel n'est pas le cours normal des choses. Le postulat sur lequel repose cette résolution est que les filets dérivants ont des effets dommageables sur l'écosystème marin, sauf preuve du contraire. Cette approche est contre productive et susceptible d'engendrer des conflits inutiles.

Il en est de même de la doctrine des «effets inacceptables» qui sous-tend la déclaration de politique des Etats-Unis au sujet de la résolution 44/225. En ce qui concerne l'interprétation pratique de cette doctrine, le professeur Burke exprime la préoccupation suivante: «Point important à noter, la résolution des Nations Unies et la déclaration de politique des Etats-Unis rejettent la charge de la preuve sur les «parties concernées de la communauté internationale», cette preuve devant

être apportée avant que les navires puissent continuer ou entreprendre de pêcher en haute mer. La déclaration des Etats-Unis énonce spécifiquement que si l'absence de données empêche d'établir qu'aucun effet inacceptable ne se produit, alors la pêche doit cesser ou doit ne pas commencer. De surcroît, la démonstration doit être positive et ses conclusions convenues; si elle rencontre un désaccord ou ne peut être établie, les opérations de pêche doivent cesser quand bien même aucun effet inacceptable n'est démontré. Ce mécanisme semble quasiment assurer la cessation de la pêche étant donné que tout opposant à la pêche au filet dérivant peut réserver son approbation de la démonstration alléguée de l'absence d'effet.»⁶⁰

Comme le fait à juste titre remarquer le professeur Burke, introduire ce genre d'approche apportera la confusion dans les principes de saine conservation et de bonne gestion. En outre, ses effets ne se limiteront pas à la question de la pêche au filet dérivant. L'adoption de la norme des «effets inacceptables» aura des conséquences encore plus grandes sur la pêche dans son ensemble, non seulement en haute mer mais aussi dans les eaux côtières. Mettant en garde contre le recours à une telle norme, le professeur Burke fait valoir que: «Si de sains principes de conservation et de gestion requièrent la cessation de la pêche au filet dérivant en haute mer, il est difficile de comprendre pourquoi ce raisonnement et des considérations analogues ne s'appliqueraient pas à d'autres engins utilisés en haute mer, comme la senne coulissante ou la palangre utilisées pour pêcher le thon, ou à tout autre engin utilisé pour prendre du poisson à l'intérieur de la zone des 200 milles. A tout le moins, si la senne coulissante a une incidence sur les dauphins, comme il est notoire, elle pourrait être considérée comme inacceptable par d'autres Etats lorsque les Etats pratiquant la pêche ne sont pas en mesure d'établir que ce type de pêche ne provoque pas un déclin de la population de dauphins. Dans ce cas aussi, on pourrait exiger la cessation de cette pêche par manque d'informations. La Convention sur le droit de la mer ne contient aucune disposition de cet ordre.»⁶¹

Par conséquent, ce genre de norme subjective doit être remplacée par une norme plus objective. En d'autres termes, il convient de rechercher une solution au problème sur la base de faits scientifiques. Il faut souligner que les effets réels des filets dérivants sur les

⁶⁰ William T. Burke, *op. cit.*, p.35 et 36.

⁶¹ *Ibid*, p. 38.

ressources biologiques marines doivent faire l'objet d'une investigation scientifique exhaustive pour que toutes les implications éventuelles puissent être évaluées. Une telle investigation devrait être menée dans les pêcheries au filet dérivant tant de haute mer que côtières. On ne peut justifier d'interdire un type spécifique de pêche sans avoir scientifiquement établi ses effets sur les ressources biologiques marines.

Quoi qu'il en soit, des recherches beaucoup plus massives sont nécessaires pour évaluer les effets de la pêche au filet dérivant sur les espèces tant visées que non visées. Faute d'informations suffisantes, il est difficile de justifier aucune mesure réglementaire.

Outre le renforcement des activités de recherche, il conviendrait d'envisager d'introduire un système d'évaluation et de suivi des effets sur l'environnement. Un tel système devrait être perçu comme un élément important de tout programme de recherche.

Evaluation des effets sur l'environnement

L'adoption de toute technique, nouvelle ou pratiquée à grande échelle, peut avoir des effets non intentionnels ou imprévus d'une portée ou d'une nature notables sur l'équilibre des écosystèmes. Il est par conséquent essentiel d'effectuer une évaluation préalable des effets éventuels et des risques avant d'introduire de telles techniques.

Une évaluation des effets de ce type doit se pratiquer aux échelons local, régional et international. Il est nécessaire de définir pour la haute mer un mécanisme approprié d'évaluation des effets de la technique de la pêche au filet dérivant sur l'écosystème marin. Ce mécanisme doit aussi inclure une évaluation des effets de l'exploitation des ressources minérales du fond de la mer. Actuellement, on sait fort peu de chose des changements que les activités menées au fond de la mer provoqueront dans l'écologie délicate du fond marin et des eaux susjacentes.

En ce sens, des évaluations globales des effets des activités humaines en haute mer, y compris la pêche, sur les écosystèmes marins devraient être effectuées dans un cadre institutionnel approprié et sur une base interdisciplinaire. Cependant, le problème est de savoir qui devrait être chargé de ce type d'évaluation et de définir comment organiser un tel système. Sur ce point, quelques idées intéressantes ont été avancées.

En 1973, la Norvège a soumis au Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans une proposition intitulée «Projets d'articles sur la protection de l'environnement marin contre la

pollution»⁶². L'article 15 de cette proposition fait référence à une étude des effets sur l'environnement: «Avant que tout Etat ou personne relevant de sa juridiction entreprenne une activité susceptible d'entraîner une altération notable de l'environnement marin, l'Etat remet à l'organe international concerné (institution des Nations Unies) un dossier sur les effets environnementaux. Ce dossier réunit toutes les informations nécessaires pour évaluer la possibilité de dommages, et il est communiqué aux organes internationaux compétents et aux autres Etats dont les intérêts peuvent être lésés. Si ces Etats ou organisations le souhaitent, l'Etat mentionné en premier les consulte avant d'entreprendre la moindre altération de l'environnement, pour éviter de nuire à d'autres intérêts et pour préserver l'environnement de la pollution.»

De façon analogue, une résolution du Sénat des Etats-Unis⁶³, soumise par le sénateur Pell le 25 août 1976 et concernant un éventuel traité exigeant des études internationales des effets sur l'environnement, est intéressante. Dans le préambule de cette résolution, il est déclaré que «le Gouvernement des Etats-Unis devrait rechercher l'accord d'autres gouvernements en vue d'un projet de traité exigeant que soit effectuée une étude internationale des effets sur l'environnement pour tout projet, action ou activité continue de grande ampleur dont on peut raisonnablement attendre qu'il ait des effets dommageables notables sur le milieu physique ou sur les intérêts environnementaux d'une autre nation ou d'une zone ou du patrimoine commun mondial».

Jusqu'à présent, la communauté internationale n'est pas parvenue à adopter le système international d'évaluation des effets sur l'environnement. Néanmoins, cette idée est traduite sous forme embryonnaire dans la partie XI de la CNUDM. Tandis que l'article 192⁶⁴ énonce l'obligation générale de protéger et de préserver l'environnement marin, les articles 204⁶⁵,

⁶² Doc. ONU A/AC.138/SC.III/L.43.

⁶³ Résolution du Sénat n° 521,94^e Congrès, 2^e session, 25 août 1976.

⁶⁴ L'article 192 dispose que «les Etats ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin».

⁶⁵ L'article 204 est libellé comme suit:

«1. Les Etats s'efforcent, dans toute la mesure possible et d'une manière compatible avec les droits des autres Etats, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, d'observer, mesurer, évaluer et analyser, par des méthodes scientifiques reconnues, les risques de pollution du milieu marin ou les effets de cette pollution.

2. En particulier, ils surveillent constamment les effets de toutes les activités qu'ils autorisent ou auxquelles ils se livrent, afin de déterminer si ces activités risquent de polluer le milieu marin.»

205⁶⁶ et 206⁶⁷ de la section 4 font référence à une surveillance et à une évaluation environnementales. Bien que ces dispositions connexes demandent aux Etats d'évaluer et de surveiller les effets de leurs activités sur l'environnement marin, aucune mention n'est faite de la façon de s'acquitter de ces obligations.

Toutefois, en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des ressources minérales dans la zone internationale du fond de la mer, le système d'évaluation des effets sur l'environnement a été introduit de façon systématique et concrète. L'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 165 dispose qu'une Commission juridique et technique «évalue les incidences écologiques des activités menées ou à mener dans la zone [internationale du fond de la mer]».

En ce qui concerne les eaux susjacentes de haute mer, il n'est pas fait référence à un mécanisme institutionnel d'évaluation et de surveillance. Par conséquent, un mécanisme approprié à cet effet devrait être établi à l'échelon régional ou international. Il pourrait s'intégrer dans un mécanisme de gestion des ressources.

A ce propos, on note que certains efforts ont été entrepris pour établir un système d'évaluation des effets sur l'environnement à l'échelon régional. Par exemple, la Convention pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement dans la région du Pacifique Sud, qui a été conclue le 24 novembre 1986, introduit un tel système en tant qu'élément du mécanisme de gestion des ressources dans la région.

L'article 16 de cette Convention prévoit en substance ce qui suit:

«1. Les parties conviennent d'élaborer et de maintenir, avec le concours des organismes compétents mondiaux, régionaux et sous-régionaux, comme de besoin, des directives techniques et une législation mettant dûment l'accent sur les facteurs environnementaux et sociaux, pour faciliter la mise en valeur équilibrée de leurs ressources naturelles et planifier leurs grands projets susceptibles d'affecter

⁶⁶ L'article 205 stipule: «Les Etats publient des rapports sur les résultats obtenus en application de l'article 204 ou fournissent, à intervalles appropriés, de tels rapports aux organisations inter-nationales compétentes, qui devront les mettre à la disposition de tous les autres Etats.»

⁶⁷ L'article 206 est libellé comme suit: «Lorsque des Etats ont de sérieuses raisons de penser que des activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin, ils évaluent, dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités sur ce milieu et rendent compte des résultats de ces évaluations de la manière prévue à l'article 20.5.»

l'environnement marin de manière propre à prévenir ou à réduire au minimum les effets dommageables dans la zone de la Convention.

2. Chaque partie évalue, dans la mesure de ses capacités, les effets potentiels de tels projets sur l'environnement marin, afin que des mesures appropriées puissent être prises pour prévenir toute pollution notable de la zone de la Convention ou tout changement sensible ou dommageable dans celle-ci.

3. En ce qui concerne l'évaluation mentionnée au paragraphe 2, chacune des parties, selon que de besoin, invite: a) le public à formuler ses observations conformément aux procédures nationales, b) les autres parties qui pourraient être touchées à se consulter avec elle et à soumettre leurs observations.

Les résultats de ces évaluations sont communiqués à l'Organisation, qui les met à la disposition des parties intéressées.»

Ce système s'applique à la «zone de la convention», qui inclut non seulement les zones des 200 milles des parties contractantes, mais aussi les domaines de haute mer de la région du Pacifique Sud. Il appartient toutefois à chacune des parties contractantes d'évaluer les effets potentiels des projets proposés sur l'environnement marin. Les autres parties contractantes ne peuvent qu'avoir des consultations avec elle et lui soumettre des observations. Il n'existe pas de garantie que ces opinions et observations seront prises en compte par la partie qui les reçoit. Quoique les résultats de l'évaluation doivent être communiqués par la partie concernée à l'Organisation, à savoir à la Commission du Pacifique Sud, il n'est conféré à la Commission elle-même aucun pouvoir, hormis sa responsabilité en matière d'échange d'informations.

Dans une perspective à long terme, on compte que des mécanismes institutionnels permettant d'effectuer des évaluations de façon plus intégrée et plus systématique devront être imaginés et élaborés à un échelon régional ou international. Idéalement, à quelque niveau que ce soit, il conviendrait d'établir un organe unique à vocation globale pour diriger les diverses fonctions intervenant dans la gestion effective de l'environnement marin et de ses ressources.

Mécanisme de gestion des ressources

Jusqu'ici, la pêche en haute mer a été sauvegardée par la doctrine ancienne de la liberté de la haute mer, qui inclut la liberté de la pêche et la liberté de la navigation en haute mer. Les activités de pêche en haute mer sont

placées sous la juridiction de l'Etat du pavillon. En outre, le droit international réserve aux pays concernés de déterminer la nature des mesures de conservation à appliquer le cas échéant aux pêcheries. Le droit international n'impose pas de restrictions en matière d'engins de pêche. La pêche au filet dérivant en haute mer est considérée comme exercice légitime de la liberté de la pêche. Par conséquent, jusqu'à récemment, aucune question ne s'est posée quant à la légitimité de cette activité de pêche. Néanmoins, cela ne signifie pas que la pêche en haute mer est régie par le principe du laissez-faire. Comme on l'a vu, l'article 117 de la CNUDM confirme le principe général du droit de la mer selon lequel les pays qui pratiquent la pêche ont le devoir de prendre les mesures appropriées de conservation en haute mer, soit pour ce qui concerne leurs seuls ressortissants, soit en coopération avec d'autres pays pour leurs ressortissants pris ensemble.

Par conséquent, les pays qui pêchent en haute mer peuvent être liés par des engagements spécifiques souscrits au titre d'accords avec d'autres pays sur une base bilatérale ou multilatérale. En ce qui concerne la pêche au filet dérivant, les seules activités de pêche effectuées sous les auspices d'une convention multilatérale sont les activités japonaises de pêche au saumon au filet dérivant, qui sont régies par la Convention internationale concernant les pêcheries hauturières de l'océan Pacifique Nord. La pêche à l'encornet et aux voiliers et marlins n'est, quant à elle, réglementée par aucune convention internationale sur la pêche. En outre, toutes les autres activités de pêche hauturière au filet dérivant, par exemple dans l'Atlantique et dans l'océan Indien, ne font l'objet d'aucun traité international.

Mécontent des arrangements juridiques existants concernant le Pacifique Nord, M. Barry D. Collier, au nom de la Pacific Seafood Processor Association dit «inviter de façon pressante l'Administration à poursuivre ses négociations avec les autres nations du Pacifique Nord en vue éventuellement d'établir un cadre multi-latéral de réglementation de toutes les pêcheries de haute mer du Pacifique Nord»⁶⁸.

De façon analogue, Greenpeace insiste sur le fait que «l'Administration doit subir des pressions pour qu'elle prenne une initiative mondiale sur le problème de la pêche à l'encornet au filet dérivant en renforçant l'INPFC et en élargissant le champ d'application de cette dernière

pour inclure davantage de nations riveraines du Pacifique, ou en élaborant une nouvelle convention régionale sur les pêches dans le Pacifique Nord»⁶⁹.

D'un point de vue similaire, Earthtrust propose ce qui suit:

«L'INPFC devrait élaborer un plan de suppression progressive pour réduire le nombre des navires pêchant au filet dérivant et capturant le saumon qui subsistent dans la flotte hauturière japonaise, soit comme satellites d'un navire-usine, soit basés à terre. Ces réductions doivent viser à éliminer cette pêche d'ici à 1992, après quoi ces deux flottes hauturières de pêche au saumon devraient cesser leurs opérations.

L'INPFC devrait aussi accroître sa portée en tant qu'autorité internationale de gestion de la pêche, initialement en recherchant l'inclusion de davantage de pays riverains du Pacifique en son sein. Les Etats membres de la Commission devraient s'engager à renforcer celle-ci, de sorte qu'elle devienne l'autorité internationale chargée de toutes les pêches pélagiques au filet dérivant dans le Pacifique Nord et assure ainsi la gestion des pêcheries de la région de manière durable et équilibrée, en garantissant un degré adéquat de protection de l'environnement. Dans un premier temps, l'INPFC devrait agir pour prendre la responsabilité de la gestion des pêcheries japonaises, sud-coréennes et taiwanaises de l'encornet pélagique, des marlins et voiliers et du thon germon au filet dérivant. Les membres actuels de la Commission devraient agir au plan diplomatique pour obtenir la participation de la République de Corée, de la province chinoise de Taiwan et de l'URSS. Dans une autre hypothèse, il faudrait élaborer une convention nouvelle et de plus grande portée sur la gestion des pêcheries du Pacifique Nord pour atteindre ces mêmes buts.»⁷⁰

Dans l'esprit de ce qui précède, le Gouvernement des Etats-Unis a eu des conversations bilatérales avec le Gouvernement soviétique. Les négociations entre ces deux gouvernements ont débouché, le 9 février 1989, sur la signature d'un mémorandum d'accord concernant la coopération bilatérale pour la conservation et la gestion du saumon du Pacifique dans le Pacifique Nord. Dans le même temps, les deux gouvernements ont entrepris de rédiger une nouvelle convention

⁶⁸ Barry D. Collier, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁹ Greenpeace, février 1989, *North Pacific high seas driftnet fisheries*, p. 3.

⁷⁰ Earthtrust, *op. cit.*, p. 26 et 27.

réglémentant la pêche en haute mer du saumon dans le Pacifique Nord. Le projet de convention suggère d'interdire la capture en haute mer du saumon dans la zone de cette convention. Jusqu'ici, le Gouvernement japonais était réticent à l'accepter.

Quoiqu'une approche multilatérale soit préférable à un puzzle de traités bilatéraux, il n'est pas nécessairement raisonnable de limiter la portée de la convention envisagée à certaines espèces particulières de poissons comme le saumon. Comme il a été dit, tous les êtres vivants s'inscrivant dans une chaîne alimentaire, il n'est pas judicieux de ne traiter que de certaines espèces. Sur ce point, le professeur Burke affirme: «Les propositions tendant à ce que les organes internationaux des pêches soient chargés des problèmes de la pêche en haute mer devraient porter sur toutes les espèces et populations qui demandent une réglementation, y compris les espèces capturées de façon accessoire. Il ne suffit pas d'établir des régimes régionaux ou multilatéraux pour traiter de certaines des espèces visées dont on considère qu'elles doivent faire l'objet d'une réglementation. Dans la plupart des cas, il existe des problèmes de capture accessoire qui ne sont pas négligeables et qui méritent aussi de faire l'objet d'une réglementation.»⁷¹

En outre, il faut rappeler que, les poissons ne respectant pas les frontières politiques et la plupart des stocks de haute mer ayant des mouvements transfrontières dans les zones économiques exclusives adjacentes, les mesures qui seraient appliquées exclusivement en haute mer ne pourront jamais assurer une conservation viable à long terme des ressources du Pacifique Nord. Par conséquent, il faut rechercher une solution au problème dans la direction de l'établissement d'un mécanisme global d'aménagement des utilisations de la ressource à l'échelon de la région du Pacifique Nord tout entière, y compris les zones incluses dans les zones économiques exclusives des Etats côtiers.

Dans le Pacifique Sud, il n'y a pas d'organisation appropriée pour traiter de la pêche en haute mer, y compris au filet dérivant. Toutefois, dans le passé, certains efforts ont été entrepris pour constituer une autorité de gestion pour la région. En 1977, quand les pays du Pacifique Sud ont adopté la zone économique exclusive de 200 milles, ils prévoyaient d'établir une organisation internationale pour gérer les grands migrateurs, notamment le thon et la bonite à ventre rayé.

Cette organisation ne se serait pas limitée aux pays du Pacifique Sud, mais aurait accepté comme membres les pays pratiquant la pêche lointaine, comme le Japon. Lors de la réunion de la Commission du Pacifique Sud qui s'est tenue à Suva (Fidji) en mai 1978, un projet d'accord concernant la création de cette organisation avait presque reçu sa forme définitive. En raison de l'opposition de quelques pays, cette organisation internationale n'a cependant pas vu le jour.

Dans d'autres zones océaniques comme l'Atlantique et l'océan Indien, on ne dispose de pratiquement aucune information sur la pêche au filet dérivant. En outre, aucun traité international n'a été conclu pour réglementer et contrôler ce type de pêche. Dans ces zones maritimes, l'amélioration des arrangements institutionnels sera nécessaire pour mieux gérer les ressources de la haute mer.

Compte tenu des effets croissants des activités humaines sur le milieu marin, il conviendrait d'introduire une idée nouvelle et novatrice dans le domaine de la gestion océanique en lieu et place du concept historique de la «liberté de la haute mer». De ce point de vue, il est nécessaire d'établir des mécanismes globaux de gestion des ressources aux échelons régional et mondial. De surcroît, il faut noter que pour parvenir à une gestion appropriée de ressources complexes multispécifiques en haute mer, tous les éléments liés à l'écosystème marin doivent être de la compétence de l'autorité de gestion.

L'expérience passée indique que les mécanismes de conservation entrent en pratique plus rapidement lorsque la nécessité d'une coopération scientifique est bien perçue et convenue. Les activités de recherche en coopération sont la base des mesures conjointes de conservation. Par conséquent, il conviendrait de s'accorder sur des programmes de recherche scientifique dans chacune des régions de haute mer.

Dans ce contexte, la FAO devrait jouer un rôle de catalyseur pour lancer des programmes de recherche et créer des organes régionaux de gestion, et, le cas échéant, prendre l'initiative à ces fins. Dans le même temps, la FAO devrait exercer un rôle de carrefour pour l'échange interrégional de données et d'informations sur la conservation et la gestion des ressources biologiques marines.

CONCLUSION

L'attention récemment accrue qui est portée à la pêche au filet dérivant en haute mer ne résulte pas nécessairement de la connaissance scientifique des

⁷¹ William T. Burke, *op. cit.*, p. 47.

effets de cet engin sur les ressources biologiques marines. Elle émane en majeure partie de considérations émotives et politiques.

Sur la base de ces considérations, quelques juristes internationaux suggèrent d'adopter un traité international pour réglementer la pêche au filet dérivant. Le professeur Douglas M. Johnston est représentatif de ce point de vue. Alors qu'il admet qu'«apparemment, on n'en sait pas assez sur les niveaux de la population d'encornet pour déterminer si la pêche au filet dérivant constitue une menace écologique grave», il est partisan de l'exercice d'un contrôle international sur la pêche au filet dérivant. A cette fin, il suggère de mettre en œuvre une stratégie tripartite:

«Le premier stade, celui de la diplomatie de conviction, a déjà commencé et se manifeste de diverses manières. Idéalement, le rôle des Nations Unies devrait inclure l'adoption d'une résolution appelant les Etats concernés à coopérer à la négociation de directives pour la conservation et la gestion des pêcheries de haute mer sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement ou de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ou des deux.

Le deuxième stade, celui de la diplomatie de directives, pourrait exiger trois années ou plus pour que les scientifiques, les juristes et les diplomates des Etats intéressés élaborent et adoptent des directives acceptables couvrant tous les grands problèmes de la conservation des ressources halieutiques de haute mer. Pendant cette période, les Etats pratiquant la pêche au filet dérivant devraient être persuadés, ou si nécessaire poussés, à adopter des mesures conciliatoires, par exemple la réduction volontaire de ce type de pêche par la limitation du nombre des navires et de la longueur des filets, comme le Japon a offert de le faire dans le Pacifique Sud.

L'adoption de directives une fois réalisée, le troisième stade, celui de la diplomatie de transaction, serait celui de la négociation d'arrangements juridiquement contraignants en vue de la réglementation de la pêche au filet dérivant, le degré de sévérité de ces arrangements devant être fonction des meilleures connaissances scientifiques disponibles.»⁷²

L'adoption d'une approche politique à courte vue dans une situation où l'on manque d'observations scientifiques solides pourrait porter préjudice au bon développement de la pêche dans le monde. Si la technique du filet dérivant est écologiquement destructive, la conclusion logique devrait être que l'utilisation de cet engin doit être interdite non seulement en haute mer, mais aussi dans les eaux côtières. L'interdiction de l'utilisation de filets dérivants ou de filets maillants aura pour effet de priver un nombre incalculable de pêcheurs côtiers de leurs moyens d'existence. En outre, la situation s'aggraverait si on applique le même raisonnement à d'autres engins de pêche comme les chaluts, les sennes coulissantes et les palangres.

Par ailleurs, il est également vrai que les méthodes de pêche existantes et les structures actuelles du commerce des produits de la pêche doivent être réexaminées à la lumière du souci accru de l'environnement.

Premièrement, il conviendrait de reconsidérer l'utilisation de navires de pêche de capacité industrielle et de leurs engins. Etant donné que les filets dérivants de haute mer peuvent atteindre 50 km de longueur, il ne fait aucun doute qu'une telle méthode de pêche ne saurait être considérée comme normale. C'est pourquoi le véritable problème ici est celui du caractère approprié des techniques utilisées.

La technologie moderne permet de faire un usage de plus en plus intensif de la mer. Les navires de pêche et leurs engins ont des capacités de plus en plus grandes. L'évolution récente des activités de pêche commerciale aux grands filets dérivants est le résultat de la recherche de l'efficacité économique et de la compression des coûts. Il est indéniable que, même si cette nouvelle méthode améliore la rentabilité de l'effort de pêche, elle favorise une pêche sans discrimination écologique. Par conséquent, il est nécessaire de changer ou d'améliorer les techniques et les engins de pêche existants, et de trouver des technologies appropriées.

Le deuxième problème grave est le suivant: que faire des captures accessoires d'espèces non commerciales ou indésirables? Une proportion notable du poisson capturé par les filets dérivants est rejetée par-dessus bord. Même des espèces susceptibles d'être exploitées commercialement, comme la castagnole, sont rejetées.

S'il faut, d'une part, s'efforcer de réduire le taux de rejet d'espèces potentiellement commerciales, il faut, d'autre part, réduire au minimum les captures accessoires de mammifères marins, d'oiseaux de mer et de tortues marines. La modification du matériau utilisé pour la confection des filets et la réduction de la longueur des

⁷² Douglas M. Johnston, 1990, The driftnetting problem in the Pacific Ocean: legal considerations and diplomatic options, *Ocean Development and International Law*, 21:9-10 et 24 -25.

engins pourraient atténuer les effets indésirables de la pêche sur ces animaux. A cet égard, les expériences de pêche sous la surface sont particulièrement intéressantes: elles ont porté sur des filets dérivants posés quelques mètres au-dessous de la surface de la mer. Leurs résultats indiquent qu'il est possible de réduire substantiellement les captures d'espèces non visées tout en maintenant un certain niveau de capture des espèces visées. Pour que cette méthode de pêche puisse s'appliquer dans la pratique, il serait nécessaire de l'étudier de façon plus intensive.

Troisièmement, il conviendrait d'accorder beaucoup plus d'attention aux problèmes du rôle des sociétés transnationales dans le commerce des produits de la pêche. L'argument des écologistes qui dénoncent les pratiques de pêche japonaises comme vente en contrebande sur le marché mondial de saumon capturé illégalement n'a aucune pertinence. La plupart des pratiques déloyales, si c'est le cas, sont imputables à des sociétés commerciales japonaises qui investissent dans les sociétés de pêche de pays étrangers, comme la République de Corée et la province chinoise de Taiwan. Hélas, ces pratiques commerciales échappent à la juridiction de l'Office japonais des pêches. Par conséquent, ce qui importe réellement, c'est de réglementer les pratiques commerciales irresponsables des sociétés transnationales.

Pour résumer, s'il est scientifiquement démontré que la pêche au filet dérivant est écologiquement destructive, cette méthode de pêche devrait être interdite sans exception. S'il en est autrement, il n'y a aucune raison

d'exclure ce type de pêche. D'après les connaissances scientifiques actuelles, on estime que l'utilisation du filet dérivant peut être aménagée par des restrictions et des modifications techniques, comme pour n'importe quel engin de pêche.

Dans le même temps, il faut faire observer que la communauté internationale devrait formuler et adopter une nouvelle politique de gestion visant à conserver et à gérer les ressources marines comme patrimoine commun de l'humanité. Dans ce contexte, il est désormais grand temps de revoir le concept traditionnel de la «liberté de la haute mer». A cet égard, le paragraphe 8 du préambule de la résolution 44/225 déclare à juste titre que «tous les membres de la communauté internationale ont l'obligation de coopérer, à l'échelon mondial et régional, à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la haute mer et de prendre individuellement ou collectivement les mesures à appliquer par leurs ressortissants pour assurer la conservation de ces ressources».

A la lumière de la perception que l'on a aujourd'hui de l'interdépendance environnementale mondiale, que symbolisent des images comme «Une seule Terre», ou «Le vaisseau spatial Terre», la communauté internationale devrait entreprendre de réexaminer les régimes juridiques existants en ce qui concerne les mers, notamment la liberté de la haute mer et le régime des zones économiques exclusives de 200 mil-les. A cet effet, il pourrait être judicieux d'organiser une quatrième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

La réglementation de la pêche au filet maillant dérivant

Le Service droit et développement du Bureau juridique de la FAO réunit actuellement des informations sur les instruments qui se rapportent à la gestion des pêcheries au filet dérivant.

Ces instruments prennent une importance considérable à la lumière de la résolution 44/225 de l'Assemblée générale des Nations Unies, dans laquelle est recommandé un moratoire sur l'utilisation de grands filets dérivants, car ce sera au premier chef par le truchement de tels instruments que les recommandations de l'Assemblée générale pourront se traduire dans des lois spécifiques pouvant être mises en application.

La présente annexe récapitule les informations dont la FAO dispose actuellement, région par région. Bien que, dans leur majorité, nos sources soient les instruments juridiques ou les textes et déclarations officiels originaux, dans certains cas nous avons eu recours à une documentation non officielle, comme INFOFISH (FAO) ou des articles de presse locale. Nous serions donc reconnaissants d'être informés de toute erreur de fond ou de libellé. Les renseignements complémentaires ou les éclaircissements sur les informations présentées dans la présente annexe seront les bienvenus, et pourront être adressés à N. Bonucci, Service droit et développement, Bureau juridique, FAO, Rome.

PACIFIQUE NORD

Dans les zones sous juridiction nationale

Etats-Unis d'Amérique. Le texte de base en matière de gestion des pêcheries, le Magnuson Fishery Conservation and Management Act de 1976 tel qu'amendé en 1990¹, contient notamment les dispositions suivantes: la pêche aux grands filets dérivants est définie comme «une méthode de pêche dans laquelle un filet maillant composé d'un ou de plusieurs panneaux de nappe d'une longueur totale de

1,5 mille et davantage est déployé dans l'eau pour dériver sous l'action des courants et des vents aux fins d'emmailler le poisson dans la nappe» (section 3); cette loi interdit à quiconque de pratiquer la pêche aux grands filets dérivants dans les eaux placées sous la juridiction des Etats-Unis (section 307.1); cette loi prescrit au Gouvernement des Etats-Unis d'«obtenir un accord international sur l'interdiction de la pêche aux grands filets dérivants en haute mer au-delà de la zone économique exclusive de tous pays dès que possible, et notamment d'appuyer la Déclaration de Tarawa et les autres efforts internationaux en vue de rendre cette interdiction effective» (section 2.c). A ce propos, il est demandé au ministre d'«obtenir, dès que possible, après la date d'entrée en vigueur des amendements sur la conservation des pêcheries de 1990, l'interdiction internationale de la pêche aux grands filets dérivants en haute mer au-delà de la zone économique exclusive de tous pays». Il est en outre demandé au ministre de remettre un rapport au Congrès dans un délai de 18 mois à compter de la date d'entrée en vigueur des amendements sur la conservation des pêcheries de 1990 et chaque année par la suite jusqu'à ce que cette interdiction ait été obtenue. Ce rapport doit: *i*) faire état des mesures prises par le ministre pour engager et faire aboutir les négociations (se rapportant à l'obtention de l'interdiction); *ii*) décrire en détail la marche des négociations; *iii*) donner la liste des pays qui ont refusé de s'engager dans ces négociations et qui pratiquent la pêche aux grands filets dérivants en haute mer au-delà de la zone économique exclusive de tous pays; enfin, *iv*) formuler des recommandations visant les mesures législatives qui pourraient être prises pour encourager les pays figurant sur la liste demandée au *iii*) ci-dessus à cesser de pratiquer la pêche aux grands filets dérivants (section 206).

En combinaison avec le Magnuson Act, d'autres instruments fédéraux pourraient affecter la pêche au filet dérivant dans les eaux placées sous la juridiction des Etats-Unis. C'est notamment le cas de l'Endangered

¹ Magnuson Fishery Conservation and Management Act de 1976, tel qu'amendé par les Fishery Conservation Amendments de 1990 (Pub. Law 1016267).

Species Act, du Migratory Bird Treaty Act et du Marine Mammal Protection Act qui concernent la prise d'animaux protégés qui se produit fréquemment au cours des opérations de pêche aux grands filets dérivants. Se fondant sur les dispositions du Marine Mammal Protection Act, un arrêt prononcé par une Cour de district des Etats-Unis a enjoint le Gouvernement des Etats-Unis de cesser de délivrer des permis de capture accessoire de mammifères marins aux pêcheurs japonais de saumon, cela en dépit du fait que l'exploitation japonaise avait été légitimement autorisée par la Convention de la Commission internationale des pêches du Pacifique Nord (INPFC). Cet arrêt, qui a récemment été confirmé par la Cour suprême des Etats-Unis, refuse effectivement à la flotte de navires-usines japonaise de pêche au saumon d'opérer dans la zone économique exclusive des Etats-Unis.

Canada. Au Canada, un moratoire de durée indéfinie sur l'utilisation de grands filets dérivants dans la zone des 200 milles a été imposé en 1987.

Japon. Le Japon réglemente de façon stricte l'utilisation de grands filets dérivants dans sa propre zone économique exclusive en raison des conflits avec d'autres types d'engins en usage avant l'introduction des grands filets dérivants.

Taiwan (province de Chine). Selon le Conseil de l'agriculture de Taiwan, la pêche au filet dérivant sera interdite à compter du 30 juillet 1992 (source: *Chinapost*).

Union des Républiques socialistes soviétiques. L'URSS, selon sa communication du 3 août 1990 au Secrétaire général, a stipulé que la longueur des filets pélagiques dérivants déployés par ses navires dans les eaux extérieures ou intérieures aux zones économiques exclusives ne doit pas être supérieure à 3,7 km. Les autorités soviétiques recommandent aux organismes de pêche de ne pas entreprendre de moderniser la pêche aux grands filets pélagiques dérivants en raison des graves dommages causés par ce type de pêche dans la faune marine, notamment aux espèces anadromes.

En haute mer

En décembre 1987, est entré en vigueur aux Etats-Unis le Driftnet Monitoring, Assessment and Control Act²,

² Driftnet Impact Monitoring, Assessment and Control Act de 1987 (Pub. law 100.220 du 29 décembre 1987).

par lequel il était demandé au gouvernement de négocier des accords avec les pays qui pratiquent la pêche en haute mer au filet dérivant dans le Pacifique Nord. Cette loi prévoit aussi l'éventualité de sanctions commerciales à l'encontre de tout pays concerné qui ne concluerait pas un tel accord avant le 29 juin 1989. Par la suite, le Canada et les Etats-Unis ont négocié un accord d'application avec le Japon. En outre les Etats-Unis ont négocié un accord avec la République de Corée, et l'Institut américain à Taiwan a négocié un accord similaire avec le Conseil taiwanais de coordination pour les affaires nord-américaines. Au titre du dernier accord en date conclu avec le Japon, des observateurs scientifiques (35 américains, 10 canadiens et 29 japonais) seront embarqués à bord de 74 navires pêchant l'encornet au filet dérivant pour contrôler 4 380 observations, 12 observateurs scientifiques nord-américains et 12 observateurs japonais suivront également les opérations de 24 navires de pêche au filet dérivant à grandes mailles; 7 scientifiques nord-américains prendront part à quatre croisières de recherche avec la flotte de pêche à l'encornet et à une croisière avec la flotte de pêche au filet dérivant à grandes mailles. Le compte rendu des captures visées et des captures accessoires et des taux correspondants résultant du programme japonais d'observation de 1990 devait être achevé le 31 mai 1991.

Les accords conclus avec la République de Corée et avec le Conseil taiwanais de coopération prévoient des mesures de surveillance et d'application analogues à celles qui ont été convenues pour les navires japonais. La participation d'observateurs sera encore plus ample, et des balises de positionnement par satellites seront installées à bord de tous les navires pêchant au filet dérivant.

PACIFIQUE SUD

Dans les zones sous juridiction nationale

Etats-Unis d'Amérique. Voir «Pacifique Nord».

Australie. L'Australie interdit toute pêche au trémail et au filet maillant («trammel net, tangle net or gill net») dans certaines eaux sous sa juridiction au large des côtes de la Nouvelle Galles du Sud et de la Tasmanie³. Dans toutes les eaux «proclamées» comme relevant de la juridiction australienne, l'utilisation ou la présence à bord de tout filet pélagique maillant ou dérivant en état de pêcher de plus de 2,5 km de longueur et dépourvu de

³ Fisheries Notices n° 88 du 19 juillet 1979 et n° 113 du 4 août 1983.

certaines bouées, flotteurs, marques et feux sont interdites⁴.

Nouvelle-Zélande. En 1989, la Nouvelle-Zélande a interdit l'utilisation ou la présence à bord de filets dérivants de plus de 1 km de longueur dans les eaux sous sa juridiction⁵.

Autres Etats et territoires de la région. Chacune des parties à la Convention de Wellington (dont il est traité ci-après) s'est engagée à interdire l'utilisation de filets dérivants de plus de 2,5 km de longueur et le transbordement du poisson pris avec de tels filets dérivants dans les zones sous leur juridiction. Ainsi, en décembre 1989, les îles Cook ont interdit, dans les zones sous leur juridiction, toute activité de pêche liée à l'utilisation de filets dérivants de plus de 2,5 km de longueur, y compris les activités d'appui et de transport connexes⁶.

En haute mer

Le 11 juillet 1989, les Etats membres du Forum du Pacifique Sud réunis à Tarawa (Kiribati) ont décidé de convoquer d'urgence une réunion pour élaborer une convention par laquelle serait interdite la pêche pélagique au filet dérivant dans la région du Pacifique Sud. En novembre 1989, cette réunion s'est tenue à Wellington (Nouvelle-Zélande) et a élaboré un accord connu sous le nom de Convention de Wellington. Cette Convention définit une zone de l'océan Pacifique comprise entre 10° de latitude nord et 50° de latitude sud, et entre 130° de longitude est et 120° de longitude ouest. Chacune des parties convient de prendre des mesures compatibles avec le droit international pour restreindre les activités de cette nature dans la zone, y compris interdire l'utilisation de filets pélagiques dérivants et le transbordement de poisson capturé avec ces engins dans les eaux sous sa juridiction. La Convention encourage aussi spécifiquement l'interdiction par les parties du débarquement sur leur territoire du poisson capturé au filet dérivant; la transformation du poisson dans les installations sous leur juridiction; l'importation de ce poisson; l'accès à leurs ports des navires équipés de tels filets; et la détention de tels filets dans les zones sous leur juridiction. La Convention ne vise pas à

empêcher les parties d'imposer des restrictions encore plus sévères à la pêche au filet pélagique dérivant. Elle prévoit aussi une collaboration entre les parties en matière de recherche scientifique et d'élaboration de mesures de conservation et de gestion. Le 27 octobre 1990, lors d'une réunion avec les dirigeants des Etats du Pacifique Sud, les Etats-Unis ont annoncé qu'ils signeraient la Convention de Wellington.

L'Office japonais des pêches a fait savoir que sa campagne 1990 de pêche au thon germon au filet dérivant dans le Pacifique Sud serait annulée à compter du 15 août 1990 compte tenu de l'hostilité de l'opinion publique (source: GLOBEFISH).

Le Gouvernement de la province chinoise de Taiwan a déclaré qu'il honorera la résolution des Nations Unies en ce qui concerne la cessation de la pêche en haute mer au filet dérivant dans le Pacifique Sud avant juillet 1991 et un moratoire mondial à compter du 30 juin 1992 (source: *New York Times*, 12 septembre 1990).

OCÉAN INDIEN

Dans les zones sous juridiction nationale

Australie. En 1986, l'Australie a interdit l'utilisation de filets dérivants d'une longueur supérieure à 2,5 km dans toute la partie Nord de la zone de pêche australienne. En juillet 1989, le gouvernement a étendu cette interdiction à toutes les eaux «proclamées» comme faisant partie de la zone australienne de pêche.

Japon. Le Japon, qui n'a jamais pratiqué la pêche au filet dérivant dans l'océan Indien, a déclaré avoir pris des mesures pour interdire la pêche aux grands filets pélagiques dérivants à ses ressortissants dans cette zone.

Autres Etats et territoires de la région. Même si elles ne portent pas directement sur la pêche au filet dérivant, un certain nombre de lois nationales contiennent des dispositions qui y sont pertinentes. En particulier, un grand nombre d'Etats ont mis en application des mesures législatives interdisant la capture de mammifères marins. Ces textes peuvent s'interpréter comme interdisant *de facto* l'utilisation de filets dérivants.

En haute mer

A sa 11^e session, tenue à Bangkok du 9 au 12 juillet 1990, le Comité pour l'aménagement des stocks de thon de l'océan Indien de la Commission des pêches pour l'océan Indien (CPOI) a recommandé un moratoire sur toute pêche aux grands filets pélagiques dérivants dans

⁴ Fisheries Notice n° AFZ1 du 25 juillet 1989.

⁵ The Fisheries (driftnet) Regulations 1989 and the Exclusive Economic Zone (driftnet) Regulations 1989.

⁶ The Marine Resources Act 1989, du 22 décembre 1989.

les secteurs de haute mer de l'océan Indien à compter du 30 juin 1992, étant entendu que cette mesure pourrait être levée si des mesures effectives de conservation et d'aménagement étaient prises. Enfin, le Comité a recommandé que des observateurs soient embarqués à bord des navires utilisant de grands filets pélagiques dérivants pour pêcher en haute mer dans l'océan Indien.

OCÉAN ATLANTIQUE

Dans les zones sous juridiction nationale

Etats-Unis d'Amérique. Voir «Pacifique Nord» ci-dessus.

Espagne. Le 11 août 1989, un télégramme a été adressé par le Secrétariat à la pêche maritime à un certain nombre d'autorités maritimes locales (Comandancias de Marina), notamment celles de Huelva, Cádiz et Algeciras. Ce télégramme donnait des instructions détaillées concernant la pêche à l'espadon. Il était notamment stipulé que *i*) l'espadon ne pouvait être pêché qu'à la «palangre de surface», l'utilisation de filets étant interdite; *ii*) afin d'éviter les incidents, les navires espagnols pêchant dans les eaux marocaines devaient utiliser des palangres ou autres engins sélectifs et n'avoir à bord aucun «filet maillant à l'italienne» (*iyolanta italiana*) ou engin similaire; *iii*) les engins non sélectifs mentionnés en *ii*) devraient être débarqués et déposés auprès des autorités maritimes compétentes.

Enfin, il faut noter qu'en application du traité d'adhésion de l'Espagne à la Communauté économique européenne (CEE) les navires espagnols ne peuvent utiliser de filets maillants dans les eaux portugaises, y compris dans les zones de la Commission internationale pour l'exploration scientifique de la mer Méditerranée (CIESM) et du Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE)⁷.

Portugal. Conformément au traité d'adhésion du Portugal à la CEE, les navires portugais ne peuvent utiliser de filets maillants dans les eaux espagnoles, y compris dans les zones de la CIESM et du COPACE⁸.

Communauté économique européenne. Au début de 1990, la CEE a envisagé d'interdire l'utilisation de filets dérivants par les navires de la CEE dans toutes les eaux sous sa juridiction. La proposition a par la suite été

retirée. La Communauté envisage aussi d'interdire l'utilisation de filets dérivants à ses navires pêchant dans les eaux de pays tiers (source: INFOFISH).

Norvège. Par un règlement arrêté au niveau du Cabinet, la Norvège a proclamé l'interdiction totale de la pêche au saumon au filet dérivant. Cette interdiction, effective à compter de la campagne de 1989, s'applique à tous les navires opérant dans les eaux norvégiennes.

République d'Afrique du Sud. Conformément à une réglementation promulguée au titre du Sea Fishery Act I de 1988, nul n'est autorisé à débarquer ou à transborder dans aucun port ou port de pêche d'Afrique du Sud tout thonidé - y compris toutes les espèces de *Thunnus*, *Allothunnus*, *Euthunnus* ou *Katsuwonus* ayant été pris au moyen de filets maillants - ni à utiliser pour pêcher tout filet dérivant d'une maille inférieure à 44 mm ou supérieure à 64 mm après étirage (mesurée de l'intérieur d'un nœud ou joint à l'intérieur d'un nœud).

Trinité-et-Tobago. Dans une communication adressée au Secrétaire général des Nations Unies le 2 octobre 1990, le Gouvernement de Trinité-et-Tobago déclarait qu'il avait interdit la pêche aux grands filets dérivants dans les eaux nationales et interdit aux navires équipés de grands filets dérivants de débarquer du poisson.

En haute mer

Japon. Dans sa communication au Secrétaire général, conformément à la résolution 44/225, le Gouvernement japonais a déclaré qu'il avait pris des mesures pour interdire à compter du 15 août 1990 la pêche aux grands filets dérivants dans l'océan Atlantique aux navires japonais.

Taiwan (province de Chine). Le 27 août 1990, le représentant adjoint du Conseil de coordination de Taiwan pour les affaires nord-américaines a déclaré que, depuis le 17 novembre 1989, les autorités de Taïpei n'avaient délivré aucune nouvelle licence aux navires de pêche au filet dérivant (les licences des navires déjà équipés de ces engins seraient renouvelées tous les ans au lieu de tous les quatre ans). Il a déclaré en outre que le Gouvernement de Taiwan interdisait l'utilisation de filets dérivants dans l'Atlantique. En cas de violation de cette interdiction, la licence de pêche du navire et le brevet professionnel du commandant de bord seraient retirés définitivement (source: *New York Times*, 12 septembre 1990).

⁷ *Journal officiel des Communautés européennes*, L. 302,15/11/85, p. 127

⁸ *Ibid.*, p. 73.

Autres Etats et territoires de la région. Au titre d'une convention spéciale conclue dans le cadre de l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord (NASCO), la pêche en haute mer du saumon, y compris au filet maillant, est interdite. Pour sa part, la Norvège a proclamé, à compter de la campagne 1989, l'interdiction de l'utilisation par les navires norvégiens de filets dérivants pour pêcher le saumon en haute mer.

L'Organisation des Etats des Caraïbes orientales, dans une déclaration faite à Castries (Sainte-Lucie) en novembre 1989, a décidé d'établir un régime pour réglementer et gérer les ressources pélagiques de la région des Petites Antilles, lequel interdirait l'utilisation de filets dérivants.

MER MÉDITERRANÉE

Dans les zones sous juridiction nationale

Italie. En 1989, le Gouvernement italien a fait entrer en vigueur des règlements provisoires interdisant la pêche au filet dérivant jusqu'au 31 mars 1990. Le 30 mars 1990⁹, le Ministre de la marine marchande a publié un décret sur les «Mesures techniques relatives à la pêche à l'espadon au filet dérivant». Ce décret prévoit une maille minimale, une longueur maximale et le marquage des filets. Toutefois, la légalité de ce décret a été contestée devant le Tribunal administratif de région du Latium par Greenpeace International, le Fonds mondial pour la nature (WWF) et d'autres mouvements écologistes. Le tribunal a décidé de suspendre le décret pour non-conformité aux dispositions de la Convention de Berne (Convention sur la conservation de la faune et de la flore sauvages européennes et de leurs habitats naturels, Berne, 19 septembre 1979). Cette décision a été contestée par le Ministre qui s'est pourvu en appel devant le Conseil d'Etat, lequel a, le 27 juillet 1990, statué contre le Ministre. Ce dernier a par conséquent, par le décret du 30 juillet 1990¹⁰, suspendu *sine die* la pêche à l'espadon et au thon germon au filet dérivant. Toutefois, afin de compenser les pertes subies par le secteur, qui compte 800 navires et emploie 4 000 personnes, le Ministre a décidé d'allouer une

⁹ Decreto 30 marzo 1990. Misura tecnica concernenti la pesca del pesce spada con reti derivanti. *Gazzetta Ufficiale* n° 76, 31 mars 1990.

¹⁰ Decreto 30 luglio 1990. Sospensione della pesca del pesce spada e dell'alalunga con reti da posta derivanti. *Gazzetta Ufficiale*, n° 177, 31 juillet 1990.

indemnisation de 10 milliards de liras en 1990 et en 1991¹¹.

Espagne. Par une ordonnance du Ministre de l'agriculture et des pêches du 22 octobre 1990¹², l'utilisation de filets dérivants est interdite en mer Méditerranée compte tenu des graves dommages qu'elle fait au fond de la mer. Cette ordonnance s'applique aux navires espagnols et aussi aux navires battant pavillon étranger dans les eaux espagnoles. Des licences d'utilisation de filets dérivants ne seront délivrées qu'aux navires utilisant des filets dérivants de 1 500 m de longueur au maximum. Les navires qui ont déjà été autorisés à utiliser des filets dérivants pourront jouir de cette autorisation jusqu'au 31 mars 1991. Des subsides seront disponibles jusqu'au 31 mars 1991 pour transformer les filets dérivants en d'autres types de filets et les convertir à d'autres méthodes de pêche.

En haute mer

A sa 48^e session (février 1990), le Comité exécutif du Conseil général des pêches pour la Méditerranée (CGPM) a recommandé que le sujet soit traité par le Comité de l'aménagement des pêches du CGPM à sa première session de 1991; ce Comité devrait examiner notamment si le moratoire recommandé par l'Assemblée générale des Nations Unies s'applique ou non à la zone du CGPM. Lors d'une récente consultation d'experts sur l'évaluation des stocks de grands poissons pélagiques dans la zone méditerranéenne (Bari, 21-27 juin 1990), il a été convenu que l'utilisation de filets dérivants en Méditerranée devrait être strictement réglementée, notamment au moyen d'une limitation de la taille des filets et d'un régime de licences pour contrôler l'effort de pêche.

GOLFE ARABE

Dans les zones sous juridiction nationale

Emirats arabes unis. Dans un effort pour protéger les ressources halieutiques, l'Emirat de Ras-Alkhima a proscrié l'utilisation de filets dérivants monofils (source: INFOFISH, 16 juillet 1990).

¹¹ Decreto-Legge 4 agosto 1990, n° 213. Prowedimenti urgenti in materia di pesca con reti da posta derivanti.

¹² Orden Ministerial del 22 de octubre de 1990 por la que se prohíbe el uso de las artes de deriva y se regula su empleo como artes menores en el area mediterránea. *Boletín Oficial del Estado*, 24 octobre 1990.

Barheïn. L'Office des pêches de Barheïn a publié des instructions pour l'application de pénalités sévères aux pêcheurs qui utilisent des filets dérivants (localement appelés *alhayyali*). Cette méthode de pêche est réputée faire des dommages considérables dans la pêcherie du pays, le filet s'étendant sur environ 2 km et ramassant tout sur son passage, y compris câbles, flotteurs, algues et même fragments de roche, surtout dans les zones de faible profondeur. La Direction des pêches a fait connaître les nouvelles instructions aux autorités concernées des pays voisins. Ces mesures interdisent l'utilisation de filets dérivants dans les zones côtières (source: INFOSAMAK).

**Résolution 44/225 adoptée par
l'Assemblée générale des Nations Unies:
«La pêche aux grands filets pélagiques
dérivants et ses conséquences sur
les ressources biologiques des océans
et des mers»¹**

L'Assemblée générale,

Notant que de nombreux pays s'inquiètent de voir utiliser de plus en plus des grands filets pélagiques dérivants, pouvant atteindre ou dépasser 50 km au total, pour la prise en haute mer de ressources biologiques,

Sachant que la pêche aux grands filets pélagiques dérivants, méthode qui fait appel à un ou plusieurs filets qu'on maintient en position plus ou moins verticale par des flotteurs et par des plombs et dans les mailles desquels le poisson est pris lorsqu'ils dérivent en surface ou sous l'eau, est souvent une méthode non sélective et peu rentable, très largement considérée comme compromettant la conservation effective des ressources biologiques de la mer, en particulier des espèces de poissons anadromes et grands migrateurs, des oiseaux de mer et des mammifères marins,

Faisant observer que la présente résolution ne vise pas la pêche aux petits filets dérivants pratiquée traditionnellement dans les eaux côtières, en particulier par les pays en développement, et productrice pour ces derniers d'une bonne part de leur subsistance et de leur développement économique,

Préoccupée à l'idée qu'outre les espèces de poissons recherchées, d'autres espèces, des mammifères marins, des oiseaux de mer et d'autres ressources biologiques des océans et des mers risquent d'être pris dans les grands filets pélagiques dérivants, utilisés ou perdus ou abandonnés, et souvent d'être blessés ou de mourir,

Constatant que plus de 1000 navires de pêche utilisent de grands filets pélagiques dérivants pour la pêche

hauturière dans l'océan Pacifique, l'océan Atlantique, l'océan Indien et ailleurs,

Estimant que toute réglementation relative à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la mer doit s'appuyer sur les meilleures analyses et données scientifiques disponibles,

Rappelant les principes applicables de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer²,

Affirmant que, conformément aux articles applicables de la Convention, tous les membres de la communauté internationale ont l'obligation de coopérer, à l'échelon mondial et régional, à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la haute mer et de prendre individuellement ou collectivement les mesures applicables par leurs ressortissants pour assurer la conservation de ces ressources,

Rappelant que, aux termes des articles applicables de la Convention, tous les membres de la communauté internationale ont la responsabilité de veiller à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la mer ainsi qu'à la protection et la préservation du biotope marin dans leurs zones économiques exclusives,

Notant que, en particulier, les Etats côtiers et les Etats ayant des intérêts dans la pêche s'inquiètent vivement des risques qu'une surexploitation des ressources biologiques de la mer dans les régions de la haute mer adjacentes aux zones économiques exclusives des Etats côtiers fait peser sur ces mêmes ressources à l'intérieur

¹ Y compris A/44/49/Corr. 2.

² Documents officiels de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. XVII (publication des Nations Unies, n° de vente: 84.V.3). Doc. ONU .62/122.

desdites zones, et notant à cet égard le devoir de coopération dont font état les articles applicables de la Convention,

Notant également que les pays du Forum du Pacifique Sud et de la Commission du Pacifique Sud, conscients de l'importance que les ressources biologiques de la mer présentent pour les peuples de la région du Pacifique Sud, ont demandé que l'on cesse cette pêche dans le Pacifique Sud et que l'on applique des programmes de gestion efficaces,

Prenant note de l'adoption, le 11 juillet 1989, à Tarawa (Kiribati), de la Déclaration de Tarawa sur ce sujet par le vingtième Forum du Pacifique Sud³ et de l'adoption par les Etats et territoires du Pacifique Sud, le 24 novembre 1989, à Wellington, de la Convention sur l'interdiction de la pêche aux filets dérivants dans le Pacifique Sud⁴,

Notant que certains membres de la communauté internationale ont pris des mesures collectives de surveillance et de contrôle en vue d'évaluer immédiatement les effets de la pêche aux grands filets pélagiques dérivants,

Déclarant que, en considération d'inquiétudes régionales, certains membres de la communauté internationale ont pris des mesures pour réduire leurs opérations de pêche aux filets dérivants dans certaines régions,

1. *Demande* à tous les membres de la communauté internationale, et plus particulièrement à ceux qui ont des intérêts dans la pêche, de coopérer davantage à la conservation et à la gestion des ressources biologiques de la mer;
2. *Demande* à tous ceux qui pratiquent la pêche aux grands filets pélagiques dérivants de travailler, en étroite coopération avec la communauté internationale et plus particulièrement avec les Etats côtiers et les organisations internationales et régionales compétentes, à améliorer la collecte et l'échange de données scientifiques reposant sur des statistiques solides, pour pouvoir continuer à évaluer les effets de ces méthodes de pêche et assurer la préservation des ressources biologiques de la mer;
3. *Recommande* à tous les membres intéressés de la communauté internationale, notamment à ceux qui font partie d'organisations régionales, de continuer d'étudier les meilleures données scientifiques

disponibles sur les effets de la pêche aux grands filets pélagiques dérivants pour pouvoir, le 30 juin 1991 au plus tard, faire le point de la question et convenir des nouvelles mesures collectives de réglementation et de surveillance qui s'avèreraient nécessaires;

4. *Recommande* également que tous les membres de la communauté internationale, eu égard au rôle spécial que les articles applicables de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer confèrent aux organisations régionales ainsi qu'à la coopération régionale et bilatérale pour ce qui est de conserver et de gérer les ressources biologiques de la mer, s'engagent à prendre les mesures suivantes:

- a) Décréter, le 30 juin 1992 au plus tard, des moratoires sur toutes les opérations de pêche en haute mer aux grands filets pélagiques dérivants, étant entendu que cette mesure ne sera pas imposée dans une région donnée; ou pourra être levée après avoir été imposée, si des mesures effectives de conservation et de gestion sont prises à partir d'une analyse statistiquement rigoureuse effectuée en commun par les membres de la communauté internationale ayant un intérêt dans les ressources halieutiques de la région, pour empêcher que ces méthodes de pêche n'entraînent, pour la région considérée, des conséquences inacceptables et pour y assurer la conservation des ressources biologiques de la mer;
- b) Entreprendre sans attendre de réduire progressivement la pêche aux grands filets pélagiques dérivants dans la région du Pacifique Sud, de sorte qu'elle cesse le 1^{er} juillet 1991 au plus tard, cela à titre de mesure intérimaire et en attendant que les parties concernées concluent les arrangements voulus de préservation et de gestion des ressources en thon blanc germon du Pacifique Sud;
- c) Cesser immédiatement toute nouvelle 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, étant entendu que cette mesure pourra être revue comme il est dit à l'alinéa (a) du paragraphe 4 de la présente résolution;

5. *Engage* les pays côtiers qui possèdent des zones économiques exclusives adjacentes à la haute mer à prendre les mesures voulues et à collaborer au

³ Voir A/44/463, annexe.

⁴ Voir A/44/807.

-
- rassemblement et à la présentation de données scientifiques sur la pêche aux filets dérivants dans leurs propres zones économiques exclusives, en tenant compte des mesures prises pour la conservation des ressources biologiques de la haute mer;
6. *Prie* les institutions spécialisées, en particulier l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, et les autres organes, organismes et programmes compétents des Nations Unies, ainsi que les diverses organisations régionales et sous-régionales de pêche, d'étudier d'urgence la pêche aux grands filets pélagiques dérivants et ses effets sur les ressources biologiques de la mer, et de communiquer leurs vues au Secrétaire général;
 7. *Prie* le Secrétaire général de porter la présente résolution à l'attention de tous les membres de la communauté internationale, des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, et des institutions scientifiques ayant une compétence reconnue dans le domaine des ressources biologiques de la mer;
 8. *Prie* le Secrétaire général de lui présenter, à sa 45^e session, un rapport sur l'application de la présente résolution.

85^e séance plénière

22 décembre 1989