

(Traduction du Greffe)

TRIBUNAL INTERNATIONAL DU DROIT DE LA MER

(AFFAIRE No. 21)

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

(DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF SOUMISE AU TRIBUNAL)

EXPOSÉ ÉCRIT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE DE SOMALIE

27 novembre 2013

Dans son ordonnance 2013/2 du 24 mai 2013, le Tribunal a invité les Etats Parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (« la Convention ») à présenter, conformément à l'article 133, paragraphe 3, de son Règlement, des exposés écrits sur les questions qui lui ont été soumises pour avis consultatif. A sa quatorzième session (27 et 28 mars 2013), la Conférence des Ministres de la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) a adopté une résolution par laquelle elle a décidé, conformément à l'article 33 de la Convention sur la détermination des conditions minimales d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques à l'intérieur des zones maritimes sous juridiction des Etats Membres de la Commission sous-régionale des pêches « de saisir le Tribunal international du droit de la mer [...] aux fins de rendre un avis consultatif sur les questions suivantes :

1. Quelles sont les obligations de l'Etat du pavillon en cas de pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN) exercée à l'intérieur de la zone économique exclusive des Etats tiers ?
2. Dans quelle mesure l'Etat du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon ?
3. Une organisation internationale détentrice de licences de pêche peut-elle être tenue pour responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'Etat côtier par les bateaux de pêche bénéficiant desdites licences ?
4. Quels sont les droits et obligations de l'Etat côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés et des stocks d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques ? »

La République fédérale de Somalie se félicite du fait que la CSRP ait décidé de traiter la question de la pêche INN dans la zone économique exclusive de l'Etat et des responsabilités et obligations de l'Etat du pavillon qui en découlent et présente l'exposé qui suit :

I. Sur la compétence du Tribunal :

1. La première demande d'avis consultatif, qui faisait l'objet de l'affaire 17, a été soumise à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins conformément à l'article 191 de la Convention. Cette disposition s'applique uniquement aux « avis consultatifs [soumis] à la demande de l'Assemblée ou du Conseil sur les questions juridiques qui se posent dans le cadre de leur activité ». La demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches n'appartient pas à cette catégorie. Pourtant, si la compétence du Tribunal en l'espèce ne peut être fondée sur l'article 191 de la Convention, le Tribunal est bel et bien compétent pour rendre un avis consultatif.

2. La Convention ne mentionne expressément que le Tribunal a autorité pour rendre des avis consultatifs que dans l'article 191. Cependant, la compétence du Tribunal n'est pas établie par la Convention mais par le Statut du Tribunal

international du droit de la mer (annexe VI de la Convention des Nations sur le droit de la mer, « le Statut »). Aux termes de l'article 21 du Statut,

« [l]e Tribunal est compétent pour tous les différends et toutes les demandes qui lui sont soumis conformément à la Convention et toutes les fois que cela est expressément prévu dans tout autre accord conférant compétence au Tribunal ».

3. Cette disposition porte sur la compétence du Tribunal. Elle prévoit trois cas de figure : les *différends* soumis au Tribunal conformément à la Convention ; les *demandes* soumises au Tribunal conformément à la Convention ; et *toutes les fois* que cela est expressément prévu dans tout autre accord conférant compétence au Tribunal. Etant donné que la Convention traite uniquement des avis consultatifs pouvant être rendus par la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, la demande à l'étude ne peut être « soumise au Tribunal conformément à la Convention ». Toutefois, le dernier cas de figure prévoit la compétence du Tribunal en l'espèce. Par rapport aux termes *différends* et *demandes*, l'expression *toutes les fois* est bien plus large. Cette conclusion est confortée par le fait que l'utilisation de l'expression « *toutes les fois* » ne peut s'entendre que comme venant s'ajouter aux *différends* et *demandes* déjà mentionnés. Etant donné que les procédures devant des cours ou tribunaux internationaux sont limitées, cette expression doit s'entendre comme comprenant les procédures consultatives. Elle englobe les *différends* ou les *demandes*, sans s'y limiter.

4. De même, aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal,

« [l]e Tribunal peut donner un avis consultatif sur une question juridique dans la mesure où un accord international se rapportant aux buts de la Convention prévoit expressément qu'une demande d'un tel avis est soumise au Tribunal ».

5. Etant donné que l'article 33 de la Convention de 2012 sur la détermination des conditions minimales d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques à l'intérieur des zones maritimes sous juridiction des Etats Membres de la Commission sous-régionale des pêches dispose que « la Conférence des Ministres peut habilitier le Secrétaire permanent de la CSRP à porter une question juridique spécifique devant le Tribunal pour avis consultatif », il existe un accord qui confère compétence au Tribunal. Par conséquent, le Tribunal a compétence pour donner un avis consultatif comme l'a demandé la CSRP.

II. Sur le fond des questions :

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

1. « Aucun Etat ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté »¹. « La haute mer est ouverte à tous les Etats, qu'ils soient côtiers ou sans littoral »². La liberté de la haute mer, qu'elle soit définie d'une façon positive ou négative, est un pilier de l'ordre international et largement reconnue comme *ius cogens*. Pourtant, 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 »³. L'une de ces conditions est le principe selon lequel l'Etat du pavillon doit éviter le non-droit en mer. En vertu de l'article 94, paragraphe 1, de la Convention, « [t]out Etat exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon ». La liberté de la haute mer ne peut donc être exercée qu'à la condition d'une surveillance efficace par l'Etat du pavillon. En vertu de l'article 58, paragraphe 2, de la Convention, cette condition s'applique également à la zone économique exclusive (ZEE). En outre, en application de l'article 58, paragraphe 3, de la Convention, lorsqu'ils exercent les droits et s'acquittent des obligations associés à la haute mer, « les Etats tiennent dûment compte des droits et obligations de l'Etat côtier et respectent les lois et règlements adoptés par celui-ci conformément aux dispositions de la Convention ».

2. La législation maritime impose diverses obligations à l'Etat du pavillon, en fonction du domaine. La Convention elle-même s'intéresse principalement aux prescriptions en matière d'immatriculation⁴ et aux mesures visant à assurer la sécurité en mer⁵. L'article 94, paragraphe 6, de la Convention précise la nature de l'obligation de l'Etat du pavillon : il n'a pas obligation de résultat mais doit faire preuve de la diligence requise⁶.

3. Dans l'affaire des *Usines de pâte à papier*, la Cour internationale de Justice (« la Cour ») a indiqué, au sujet de l'obligation d'agir avec la diligence requise :

« Cette obligation implique la nécessité non seulement d'adopter les normes et mesures appropriées, mais encore d'exercer un certain degré de vigilance dans leur mise en œuvre ainsi que dans le contrôle administratif des opérateurs publics et privés, par exemple en assurant la surveillance des activités entreprises par ces opérateurs, et ce, afin de préserver les droits de l'autre partie »⁷.

4. Dans son avis consultatif sur les responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins a mis en lumière la teneur de ces obligations lorsqu'elle a indiqué que « [l]e niveau de

¹ Art. 89 de la Convention.

² Art. 87, par. 1, première phrase, de la Convention.

³ Art. 87, par.1, deuxième phrase, de la Convention.

⁴ Art. 94, par. 2 a) de la Convention.

⁵ Art. 94, par. 3 de la Convention.

⁶ *Yoshinobu Takei*, Assessing Flag State Performance in Legal Terms: Clarification of the Margin of Discretion, *International Journal of Marine and Coastal Law* 28 (2013), 97-133 (124 et 125).

⁷ CIJ, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, 20 avril 2010, par. 197.

diligence requise doit être plus rigoureux pour les activités les plus risquées⁸ ». « L'obligation de "diligence requise" comprend de manière intrinsèque l'obligation pour l'Etat qui patronne de veiller à ce que les obligations du contractant patronné soient rendues exécutoires »⁹.

5. Appliqué au pavillon du navire, cela signifie que l'Etat du pavillon a l'obligation non seulement de mettre en place un cadre législatif adéquat mais aussi de faire appliquer cette législation. Le fait d'exercer un contrôle avec la diligence requise ne veut pas dire que l'Etat est automatiquement responsable de toute activité de pêche INN. Toutefois, il a été dit que « des infractions répétées par un navire donné laissent penser que l'Etat du pavillon n'a pas déployé tous les efforts nécessaires »¹⁰. Etant donné les effets dévastateurs de la pêche INN sur le milieu marin, la pêche en soi peut être considérée comme une activité risquée appelant un niveau de diligence requise plus rigoureux. Par conséquent, il est toujours plus largement admis que l'Etat du pavillon a l'obligation de contrôler avec la diligence requise ses navires de pêche¹¹. En outre, un niveau supérieur de diligence requise est attendu de l'Etat du pavillon dont les navires pêchent dans des zones où l'Etat côtier n'exerce qu'un contrôle limité sur ses ressources naturelles. Par conséquent, la diligence requise est particulièrement importante pour les Etats du pavillon dont les flottes pratiquent la pêche en eaux lointaines au large de certaines côtes de l'Afrique et de l'Asie.

6. Etant donné que la Convention est relativement silencieuse sur les obligations de l'Etat du pavillon en matière de pêcheries¹², l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (« l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons ») a été adopté pour apporter une solution en particulier au problème selon lequel « la gestion des pêcheries en haute mer est inadéquate dans de nombreuses zones et [...] certaines ressources sont surexploitées ». Il est complété par l'Accord de la FAO visant à

⁸ Chambre du TIDM pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, 1^{er} février 2011, par. 117.

⁹ Chambre du TIDM pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone, avis consultatif, 1^{er} février 2011, par. 239.

¹⁰ *Yoshinobu Takei*, Assessing Flag State Performance in Legal Terms : Clarification of the Margin of Discretion, *International Journal of Marine and Coastal Law* 28 (2013), 97-133 (131).

¹¹ Voir par exemple le Règlement (CE) No 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée modifiant les règlements (CEE) no 2847/93, (CE) no 1936/2001 et (CE) no 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) no 1093/94 et (CE) no 1447/1999, *Journal officiel* L 286, 29/10/2008, par. 15 « Il devrait être validé par l'Etat du pavillon des navires de pêche ayant capturé le poisson concerné, conformément à l'obligation que lui impose le droit international de faire en sorte que les navires de pêche battant son pavillon respectent les règles internationales en matière de conservation et de gestion des ressources halieutiques ».

¹² L'article 62, paragraphe 4, de la Convention dispose que « Les ressortissants d'autres Etats qui pêchent dans la zone économique exclusive se conforment aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions fixées par les lois et règlements de l'Etat côtier », mais il ne traite pas expressément de l'Etat du pavillon.

favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (« l'Accord d'application de la FAO »). En tant que règles de droit international, ces instruments ne sont pas limités géographiquement à la haute mer, mais sont aussi applicables dans la ZEE, en vertu de l'article 58, paragraphe 2, de la Convention.

7. L'adoption de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et de l'Accord d'application de la FAO a conduit à un « durcissement »¹³ des obligations générales de l'Etat du pavillon prescrites à l'article 94, paragraphe 1, de la Convention. Aux termes de l'article 94, paragraphe 5, de la Convention, « chaque Etat est tenu de se conformer aux règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées et de prendre toutes les dispositions nécessaires pour en assurer le respect ». De nos jours, la partie de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et celle de l'Accord d'application de la FAO portant sur les obligations de l'Etat pavillon sont si largement acceptées qu'elle peuvent être considérées comme constituant des règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées. Cette remarque est également valable pour le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable¹⁴. Par conséquent, tous les Etats parties à la Convention doivent respecter ces normes lorsqu'ils exercent un contrôle sur leurs navires. Leurs obligations sont notamment les suivantes :

- « [prendre] les mesures voulues pour que les navires battant leur pavillon respectent les mesures sous-régionales et régionales de conservation et de gestion et qu'ils ne mènent aucune activité qui en compromette l'efficacité » (article 18, paragraphe 1, de l'Accord sur les stocks de poissons ; voir aussi l'article III, paragraphes 1 a) et 2, de l'Accord d'application de la FAO) ;
- « [n'autoriser] la mise en exploitation des navires battant leur pavillon pour pratiquer la pêche en haute mer que lorsqu'ils peuvent s'acquitter efficacement des responsabilités qui leur incombent en vertu de la Convention et du présent Accord » (article 18, paragraphe 2, de l'Accord sur les stocks de poissons ; voir aussi l'article III, paragraphe 3, de l'Accord d'application de la FAO) ;
- « [veiller] à ce que les navires battant [leur] pavillon respectent les mesures sous-régionales et régionales de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs » (article 19, paragraphe 1, de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons) ;
- « [prendre] des mesures d'exécution à l'encontre des navires autorisés à battre [leur] pavillon qui contreviendraient aux dispositions du présent accord, y compris, s'il y a lieu, des mesures visant à assurer que de telles contraventions constituent une infraction au regard de la législation nationale » (article III, paragraphe 8, de l'Accord d'application de la FAO).

¹³ Terme utilisé par *Jürgen Friedrich*, *Legal Challenges of Nonbinding Instruments : The Case of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries*, 9 *German Law Journal*, p. 1539 (1555).

¹⁴ *Yoshinobu Takei*, *Assessing Flag State Performance in Legal Terms : Clarification of the Margin of Discretion*, *International Journal of Marine and Coastal Law* 28 (2013), 97-133 (120 pour plus de référence à, notamment, *Jürgen Friedrich*, *Legal Challenges of Nonbinding Instruments : The Case of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries*, 9 *German Law Journal*, p. 1539 (1556)).

8. Par ailleurs, la Convention elle-même oblige les Etats parties à coopérer à la conservation et à la gestion des ressources biologiques¹⁵. Cette obligation est peut-être trop vaste pour être appliquée directement. Toutefois, les différentes obligations de l'Etat du pavillon recensées dans l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et dans l'Accord d'application de la FAO peuvent être considérées comme donnant effet à l'obligation générale de coopérer¹⁶.

9. En outre, le « lien substantiel » exigé à l'article 91, paragraphe 1, de la Convention prouve que la Convention elle-même prévoit une relation étroite entre le navire et l'Etat du pavillon. Cette relation n'est pas à sens unique : accorder son pavillon à un navire (et ce faisant dégager des recettes) s'accompagne de l'obligation internationale de superviser ses activités. Pour reprendre les termes du Tribunal, « le but des dispositions de la Convention relatives à l'exigence d'un lien substantiel entre un navire et l'Etat dont il bat le pavillon est d'assurer un respect plus efficace par les Etats du pavillon de leurs obligations »¹⁷. Même si les conditions requises pour établir l'existence d'un lien substantiel sont interprétées d'une manière assez large dans la pratique internationale, cela ne dispense pas l'Etat du pavillon de s'acquitter de ses obligations.

10. Enfin, le strict respect des obligations de l'Etat du pavillon en cas de pêche INN est également conforme au principe de précaution, qui est largement accepté¹⁸. Le principe de précaution renferme l'idée que les activités nuisibles pour l'environnement doivent être évitées¹⁹. Etant donné que la pêche INN a des effets dévastateurs qui menacent déjà des espèces entières, voire les populations locales, la pêche en général est devenue une activité que les Etats doivent superviser étroitement. Par conséquent, le principe de précaution appuie, voire entraîne, l'obligation pour l'Etat du pavillon de contrôler la licéité des activités de pêche des navires battant son pavillon.

11. L'idée même d'octroyer à l'Etat du pavillon la juridiction exclusive sur les navires battant son pavillon vise à éviter le non-droit en mer. Ainsi, il en découle logiquement que l'Etat du pavillon est tenu d'exercer la supervision nécessaire. Toute autre interprétation de la Convention impliquerait que l'un des piliers du droit de la mer s'est effrité. C'est pourquoi l'Assemblée générale des Nations Unies a souligné l'importance du « contrôle effectif »²⁰. En outre, le Tribunal lui-même a déclaré qu'il « comprend les préoccupations que suscite, au niveau international, la pêche illégale, non réglementée et non déclarée et il apprécie les objectifs auxquels répondent les mesures prises par les Etats [...] pour faire face à ce problème »²¹. Il

¹⁵ Art. 63 et 118 de la Convention.

¹⁶ *Camille Goodman*, *The Regime for Flag State Responsibility in International Fisheries Law — Effective Fact, Creative Fiction, or Further Work Required?*, 23 *Australia and New Zealand Maritime Law Journal* (2009), 157 (162).

¹⁷ TIDM, *Affaire du navire « SAIGA » (No. 2)*, (*Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée*), arrêt du 1^{er} juillet 1999, par. 83.

¹⁸ Reconnaisant avec prudence : TIDM, *Affaire de l'usine MOX (Irlande c. Royaume-Uni)*, mesures conservatoires, ordonnance du 3 décembre 2001, opinion individuelle de M. Wolfrum, juge.

¹⁹ *Meinhard Schröder*, *Precautionary Approach/Principle*, in ; MPEPIL, Wolfrum (éd.), édition en ligne, 2009, par. 2.

²⁰ Résolution A/RES/62/177 du 28 février 2008.

²¹ TIDM, *Affaire du « Volga » (Fédération de Russie c. Australie)*, arrêt du 23 décembre 2003, par. 68.

semble que seules des restrictions de forme aient empêché le Tribunal de formuler un message plus clair lors d'affaires précédentes²².

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

12. Selon le droit coutumier relatif à la responsabilité de l'Etat tel que codifié par la Commission du droit international dans le projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat, qui n'a pas force obligatoire, « tout fait internationalement illicite de l'Etat engage sa responsabilité internationale »²³. Il est largement admis que les aspects du projet d'articles qui sont pertinents en l'espèce reflètent le droit international coutumier²⁴. Il y a fait internationalement illicite de l'Etat lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission est attribuable à l'Etat en vertu du droit international et constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat²⁵.

13. D'après l'article 56, paragraphe 1, lettre a), de la Convention, l'exploitation des ressources naturelles, y compris la pêche, est un droit souverain de l'Etat côtier. Par conséquent, se livrer à toute activité de pêche dans la ZEE d'un Etat côtier sans la permission expresse dudit Etat constitue une violation de ses droits et un manquement aux obligations internationales. Toutefois, pour que ce manquement constitue un fait internationalement illicite, il doit être attribuable à l'Etat du pavillon.

14. Les activités illégales des navires de pêche ne sont pas en soi attribuables à l'Etat du pavillon, dès lors que ces navires sont souvent privés et appartiennent à des entités qui ne sont pas directement liées par le droit international. Toutefois, dans certains cas, les actes de ces entités peuvent être directement attribuables à l'Etat du pavillon²⁶. Par ailleurs, la responsabilité internationale de l'Etat du pavillon peut aussi découler du comportement *stricto sensu* de cet Etat, par exemple le défaut de contrôle effectif de ses navires²⁷.

15. Aux termes de l'article 2 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat, le comportement en question peut consister en une action ou une omission. Etant donné qu'en ce qui concerne la pêche INN, ce comportement est souvent le manque de contrôle exercé par l'Etat du pavillon, il s'agit d'une omission. Ce comportement ne peut être considéré comme un fait internationalement illicite que si l'Etat du pavillon a l'obligation d'agir. Cette obligation peut découler, comme il est démontré plus haut, des obligations spécifiques qui incombent à l'Etat à l'égard des navires battant son pavillon ainsi que de la règle générale de la diligence requise.

16. En cas de violation d'obligations particulières, le comportement de l'Etat du pavillon peut simplement être évalué par rapport au droit. En fonction de l'obligation,

²² Tullio Treves, *Flags of Convenience before the Law of the Sea Tribunal*, 6 San Diego International Law Journal (2004), p. 179 (184).

²³ Article 1 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat.

²⁴ Voir par exemple *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif du 29 avril 1999, Recueil C.I.J. 1999*, p. 87, par. 62.

²⁵ Article 2 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat.

²⁶ Voir les paragraphes 22 à 24 ci-dessous.

²⁷ Par exemple, *Yoshinobu Takei*, *Assessing Flag state Performance in Legal Terms: Clarification of the Margin of Discretion*, *International Journal of Marine and Coastal Law* 28 (2013), 97-133 (131).

le comportement ne concerne pas nécessairement un navire précis ; par exemple, il peut avoir trait à l'adoption d'une législation nationale²⁸, lorsqu'il est possible d'établir un lien de causalité entre l'adoption ou la non-adoption de ladite législation et un cas précis de pêche illégale. La teneur exacte des obligations relatives à la diligence requise dépend des circonstances de chaque cas concret²⁹.

17. Des circonstances excluant l'illélicité d'une omission, telles que la nécessité ou la force majeure, sont régulièrement invoquées pour justifier la pêche INN ou le défaut de contrôle par l'Etat du pavillon.

18. La réparation d'un tel préjudice prend souvent la forme d'une indemnisation, étant donné que, dans le cas de la pêche INN, la restitution – le rétablissement de la situation qui existait avant que le fait illicite ne soit commis – est matériellement impossible ou serait hors de proportion³⁰. Par conséquent, des indemnités sont souvent versées à titre de réparation. Par ailleurs, « l'Etat responsable du fait internationalement illicite est tenu [d]'offrir des assurances et des garanties de non-répétition appropriées si les circonstances l'exigent »³¹, ce qui est le cas des Etats du pavillon connus pour exercer un contrôle insuffisant sur les navires battant leur pavillon, c'est-à-dire les pavillons de complaisance.

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

19. La responsabilité de l'Etat du pavillon ou d'une organisation internationale en cas de violation de la législation en matière de pêche de l'Etat côtier, lorsqu'une licence de pêche est accordée à un navire dans le cadre d'un accord international avec l'Etat du pavillon ou avec une organisation internationale, est là encore régie par les principes généraux relatifs à la responsabilité de l'Etat et à la responsabilité des organisations internationales. Comme il a été dit, ces règles présupposent un fait internationalement illicite, premièrement constituant une violation d'une obligation internationale et deuxièmement attribuable à l'organisation ou à l'Etat. Il est important de noter que la responsabilité internationale de l'organisation internationale est engagée parallèlement à celle de l'Etat du pavillon lorsque la licence est délivrée dans le cadre d'un accord international entre l'Etat côtier et l'organisation internationale.

20. Les violations de la législation en matière de pêche de l'Etat côtier ne constituent pas en soi des infractions aux obligations internationales, mais sont simplement des actes en contravention avec la législation nationale.

²⁸ *Yoshinobu Takel*, Assessing Flag state Performance in Legal Terms: Clarification of the Margin of Discretion, *International Journal of Marine and Coastal Law* 28 (2013), 97-133 (131).

²⁹ Voir la réponse à la question 1, par. 5.

³⁰ Voir l'article 35 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat.

³¹ Article 30 b) du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat.

* NdT : Le libellé repris ici est celui adopté par la CSRP dans l'exposé écrit qu'elle a présenté en français, qui correspond par ailleurs à la question posée dans la version anglaise de la demande : « *Where a fishing licence is issued to a vessel within the framework of an international agreement with the flag State or with an international agency, shall the State or international agency be held liable for the violation of the fisheries legislation of the coastal State by the vessel in question?* ».

21. Les violations de la législation de l'Etat côtier peuvent toutefois être qualifiées d'infractions à la législation internationale lorsqu'un accord ou une règle de droit international valable entre l'Etat du pavillon ou l'organisation internationale et l'Etat côtier oblige l'Etat du pavillon ou l'organisation internationale à respecter la législation de l'Etat côtier³². Une contravention à la législation de l'Etat côtier devient alors un manquement à l'obligation internationale de respect de ladite législation, si la violation peut être attribuée à l'Etat du pavillon en sa qualité de détenteur de droits et obligations au niveau international.

22. L'attribution d'une telle violation à l'Etat du pavillon ou à l'organisation internationale dépend d'abord de la catégorie juridique à laquelle appartient sa flotte marchande et de pêche et le personnel à bord. Si la flotte ou le personnel de bord sont des « organes » de l'Etat du pavillon ou de l'organisation internationale, selon le droit international coutumier codifié à l'article 4 du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales et du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat et tel que reconnu par la Cour en l'affaire du *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*³³, le comportement de la flotte ou du personnel est directement attribuable à l'Etat.

23. Le fait que la flotte de pêche se livre en général à des activités commerciales ne porte pas atteinte à son appartenance à la catégorie juridique d'organe de l'Etat, étant donné que les organes de l'Etat peuvent aussi entreprendre des actions *iure gestionis* ; cela n'empêche pas d'attribuer ces actes à l'Etat, pas plus que l'illégalité d'actes tels que le manquement à l'obligation de respecter la législation nationale ne fait obstacle à leur attribution à l'Etat.

24. Pour mettre la flotte de pêche ou certains effectifs à bord des navires de pêche dans la catégorie des organes de l'Etat, il faut tenir compte des circonstances de chaque cas particulier, notamment du statut de la flotte et des effectifs de bord dans la législation nationale de l'Etat, en application de la règle coutumière codifiée à l'article 4, paragraphe 2, du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat et à l'article 6, paragraphe 2, du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales. Souvent, une flotte de pêche ne pourra pas être qualifiée d'organe de l'Etat, mais sera réputée telle, lorsque le droit interne de l'Etat ou l'organisation internationale lui octroie ce statut. Plus vraisemblablement, comme il court dans la pratique internationale, le capitaine d'un navire peut être réputé être un organe de l'Etat lorsqu'il est habilité à cet effet, ou peut être à l'origine d'un comportement attribuable à l'Etat lorsqu'il exerce des prérogatives de la puissance publique (voir l'article 5 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat).

25. Compte tenu de ce qui précède, la violation de la législation de l'Etat côtier par un navire de pêche sera *premièrement* une violation du droit international, si le fait est exécuté dans le cadre d'un accord énonçant l'obligation de respect de la législation nationale ou si cette obligation découle d'une autre règle du droit international, telle que l'article 58, paragraphe 3, ou plus expressément l'article 62,

³² Voir par exemple l'article 58, par. 3 et l'article 62, par. 4, de la Convention.

³³ C.I.J. Recueil 1999, p. 87, par. 62.

paragraphe 4, de la Convention ; *deuxièmement*, elle sera attribuable à l'Etat du pavillon ou à l'organisation internationale, lorsque la législation nationale de l'Etat ou l'organisation estime que la flotte est un organe de l'entité susvisée ou estime que le capitaine d'un navire violant la législation de l'Etat côtier est un agent de l'Etat ou qu'il exerce des prérogatives de la puissance publique, que ce soit de par son statut ou de par ses fonctions.

26. En outre, la responsabilité de l'Etat du pavillon ou de l'organisation internationale peut être invoquée par l'Etat côtier si l'Etat ou l'organisation viole d'autres obligations découlant d'accords internationaux ou du droit international coutumier³⁴.

27. Tout d'abord, de telles obligations peuvent dériver des accords particuliers dans le cadre desquels des licences de pêches sont octroyées. L'Union européenne (UE) inclut dans ses accords de partenariat en matière de pêche (APP) une clause par laquelle elle s'engage « à prendre toutes les mesures appropriées en vue d'assurer le respect par ses navires des dispositions [des accords] et des réglementations régissant les activités de pêche »³⁵ dans les eaux concernées. Ainsi, elle accepte explicitement des obligations de supervision et de contrôle, tout comme dans le règlement du Conseil (CE) n°1005/2008 du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée³⁶. On trouve une clause similaire à celle inscrite dans les APP dans les accords de pêche auxquels les Etats-Unis sont partie. Le Traité relatif à la pêche conclu entre les gouvernements de certains États insulaires du Pacifique et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique en est un exemple : son article 4, qui porte sur les obligations de l'Etat du pavillon, oblige les Etats-Unis à « prendre les mesures nécessaires en vue de s'assurer que ses ressortissants et ses navires de pêche s'abstiennent de pêcher dans la zone sous licence et dans les eaux fermées à la pêche [...] sauf autorisation contraire.... ». Ces instruments lient les parties respectives au titre du droit des traités.

28. Deuxièmement, ces obligations font également écho à des obligations découlant du droit conventionnel multilatéral, telles que l'obligation d'agir avec la diligence requise évoquée plus haut, ainsi qu'à des obligations incombant aux Etats du pavillon en vertu du droit international coutumier, selon lequel ils doivent prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer le respect de la législation de l'Etat côtier et garantir que les mesures prises par eux-mêmes et leur flotte de pêche ne contrevient pas aux intérêts de l'Etat côtier ou n'y porte pas atteinte. En tant que règles du droit coutumier, ces obligations lient tous les Etats du pavillon dans des situations analogues. Cette obligation découle du fait que tous les Etats sont tenus d'exercer leurs droits de bonne foi, en particulier s'agissant des intérêts de leurs partenaires contractuels et des autres Etats en général, conformément au principe *sic utere tuo ut alienum non laedas*. Elle découle en outre de la pratique des Etats et de l'*opinio juris* qui sont le fondement des obligations contractuelles assumées par,

³⁴ Pour les manquements à l'obligation relative à la diligence requise, voir plus haut les paragraphes 15 et 16.

³⁵ Voir par exemple l'article 5, paragraphe 4, de l'Accord de partenariat en matière de pêche entre la Communauté européenne et la République des Seychelles. Cette clause est récurrente dans ce type d'accord.

³⁶ Par. 15, voir pour la citation ci-dessus note de bas de page 11.

par exemple, les Etats-Unis et l'UE, ainsi que de nombreux autres Etats dans le cadre d'accords de pêche. Cette obligation est également bien enracinée dans l'intérêt universel de la communauté internationale à exploiter les ressources naturelles de manière rationnelle, intérêt qui a trouvé son expression dans des obligations similaires relatives à la pêche en haute mer³⁷.

29 Ces obligations existent donc en vertu du droit contractuel et coutumier et lient tous les Etats disposant d'une flotte de pêche et les organisations internationales engagées dans la gestion de flottes de pêche. Elles sont renforcées par les circonstances de chaque cas particulier. L'obligation de contrôler, d'enquêter et en général de superviser la flotte de pêche est plus forte lorsque l'Etat du pavillon ou l'organisation internationale a des raisons de penser que ses navires mènent des activités de pêche illégales dans les zones en question ou encore a des raisons de penser que l'Etat côtier concerné n'est pas à même de gérer les pêches au large de ses côtes, en particulier s'agissant de contrecarrer les activités illégales ou d'enquêter à leur sujet. Les obligations qui incombent à l'Etat du pavillon lorsque les autres Etats ne peuvent exercer une supervision sont là encore mises en évidence à l'article 18 de l'Accord sur les stocks de poissons de 1995, qui énonce le large éventail des obligations de l'Etat du pavillon en matière de pêche en haute mer³⁸.

30. Au cas où un Etat ou une organisation internationale serait responsable d'une violation du droit international dans les conditions susvisées, les règles coutumières pourraient alors exclure l'illicéité de leurs actes dans des circonstances particulières, le consentement de l'Etat côtier étant la première. D'autres circonstances, par exemple la nécessité, ne sont généralement pas invoquées.

31. Lorsque l'illicéité des actions ou omissions de l'Etat du pavillon ou de l'organisation internationale n'est pas exclue, l'Etat côtier peut invoquer la responsabilité de l'Etat du pavillon. L'Etat ou l'organisation est responsable et est tenu, notamment, de mettre fin à l'acte ou à l'omission et de réparer pleinement le préjudice causé, qu'il soit matériel ou moral, par voie de restitution, d'indemnisation ou de satisfaction³⁹. La responsabilité de l'Etat du pavillon conformément à ces règles ne sera habituellement pas éclipsée par la responsabilité d'une organisation internationale, étant donné le lien étroit entre l'Etat du pavillon et les navires battant son pavillon. Par conséquent, si un permis de pêche est délivré à un navire dans le cadre d'un accord international entre l'Etat côtier et une organisation internationale, la responsabilité de ladite organisation sera engagée parallèlement à celle de l'Etat du pavillon, si tant l'organisation que l'Etat du pavillon ont manqué à des obligations internationales.

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

32. Aux fins de répondre à cette question, le Gouvernement somalien prend la définition de l'expression « stocks partagés » qui figure à l'article 2, paragraphe 12, de la Convention relative à la détermination des conditions minimales d'accès et

³⁷ Voir l'article 18 de l'Accord sur les stocks de poissons de 1995.

³⁸ Voir plus haut le paragraphe 5.

³⁹ Voir plus haut le paragraphe 18.

d'exploitation des ressources halieutiques à l'intérieur des zones maritimes sous juridiction des Etats membres de la Commission sous-régionale des pêches, à savoir :

« stocks de poissons se trouvant dans les zones maritimes sous juridiction de deux ou plusieurs Etats côtiers ou à la fois à l'intérieur de la zone maritime sous juridiction et dans un secteur adjacent à cette zone ».

En outre, le Gouvernement somalien entend par « stocks d'intérêt commun »

Les stocks de poissons dont la répartition géographique les rendent accessibles aux flottes des États membres de la CSRP et des pays tiers, et dont la gestion nécessite la coopération entre ces pays tiers et la Commission sous-régionale des pêches.

33. Les droits et les obligations de l'Etat côtier aux fins d'assurer la gestion durable des « stocks partagés » et des « stocks d'intérêt commun » sont énoncés au premier chef dans la Convention et dans l'Accord sur les stocks de poissons de 1995.

34. Les dits droits et obligations varient selon que les stocks de poissons se situent dans des zones maritimes sous la juridiction de l'Etat côtier ou en haute mer.

35. La Convention est muette quant aux obligations de l'Etat côtier en matière de gestion dans ses eaux intérieures, ses eaux archipélagiques et sa mer territoriale. L'Etat côtier jouit de la souveraineté absolue sur les stocks de poissons dans ces zones maritimes.

36. Les droits et obligations de l'Etat côtier en matière de gestion des stocks de poissons dans sa ZEE sont énoncés dans la partie V de la Convention. En particulier, l'Etat côtier

« prend des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation » (article 61, paragraphe 2, de la Convention)

Il doit également

« favoriser une exploitation optimale des ressources biologiques de la zone économique exclusive » (article 62, paragraphe 1, de la Convention).

37. Des règles particulières s'appliquent aux stocks de poissons qui ne se trouvent pas exclusivement dans les eaux d'un seul Etat côtier. Il s'agit notamment de l'obligation pour l'Etat côtier de coopérer en vue d'assurer la conservation (et le développement) des stocks de poissons chevauchants (article 63 de la Convention) et des stocks de poissons grands migrateurs (article 64 de la Convention), ainsi que des règles relatives à la gestion des stocks de poissons anadromes (articles 66) et des espèces catadromes (article 67 de la Convention). Les règles de la Convention relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et

des stocks de poissons grands migrateurs ont été mises en application par l'Accord sur les stocks de poissons de 1995. Celui-ci fait également obligation aux Etats parties d'appliquer « l'approche de précaution » et de prendre « des mesures en vue d'empêcher ou de faire cesser la surexploitation et la surcapacité » (article 5 de l'Accord sur les stocks de poissons de 1995). En outre, les Etats côtiers peuvent adhérer à des instruments non contraignants, tels que le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO.

38. La matrice des droits et obligations de l'Etat côtier dans sa ZEE a des conséquences sur les droits et obligations des autres Etats en haute mer. Si les ressortissants de tous les Etats jouissent du droit de se livrer à des activités de pêche en haute mer, ce droit est notamment subordonné aux droits des Etats côtiers mentionnés au paragraphe 5 plus haut.

Exposé présenté par

(signé)

Andreas Schulz

Attorney-at-Law

Hubertusallee 42-44

14193 Berlin

Téléphone : +49 (0) 30 893 575 5

Fax : +49 (0) 30 893 575 8

Courriel : schulz@rasberlin.de

Conseil de la République fédérale de
Somalie

(signé)

Khubaib Ali Mohammed

Attorney-at-Law

Leitzstr. 45

70469 Stuttgart

Téléphone : +49 (0) 711 722 33 488

Fax : +49 (0) 711 722 33 644

Courriel : mohammed@kanzlei-bfs.de

Conseil de la République fédérale de
Somalie