

(Traduction du Greffe)

TRIBUNAL INTERNATIONAL DU DROIT DE LA MER
(AFFAIRE N° 21)

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

EXPOSÉ ÉCRIT DES ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

27 NOVEMBRE 2013

Introduction

1. En mars 2013, la Conférence des Ministres de la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) a adopté une résolution par laquelle elle habilitait le Secrétaire permanent de la CSRP, conformément à l'article 33 de la Convention de 2012 relative à la détermination des conditions minimales d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques à l'intérieur des zones maritimes sous juridiction des Etats membres de la Commission sous-régionale des pêches (Convention CMA de 2012), à saisir le Tribunal international du droit de la mer (TIDM ou Tribunal) d'une demande d'avis consultatif portant 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 États 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) 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 ?^{*}
- 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 ?

2. Par ordonnance du 24 mai 2013, le Tribunal a invité les Etats Parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (la Convention)¹, la CSRP et

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

¹ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 10 novembre 1994, 1833 R.T.N.U. 397. Consultable à l'adresse suivante : <http://www.un.org/french/law/los/unclos/closindx.htm>.

d'autres organisations à lui présenter des exposés écrits sur les questions qui lui ont été soumises.

3. Bien qu'ils ne soient pas Etat Partie à la Convention, les Etats-Unis d'Amérique soumettent respectueusement le présent exposé en leur qualité d'Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies et de nombreuses autres organisations citées dans l'annexe à l'ordonnance susmentionnée. A cet égard, les Etats-Unis notent que plusieurs des organisations citées dans cette annexe ont fait savoir au Tribunal que, si elles-mêmes n'avaient pas l'intention de soumettre un exposé écrit, certains de leurs Etats Membres pourraient avoir des vues qu'ils communiqueraient directement au Tribunal.

4. Comme la présente demande d'avis consultatif est la première dont le Tribunal plénier soit saisi, une occasion unique s'offre à lui d'examiner l'étendue de sa compétence et l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires.

5. Les Etats-Unis tiennent d'abord à féliciter les Etats membres de la CSRP, et la CSRP elle-même, des efforts qu'ils déploient pour lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (pêche INN), et à reconnaître l'ampleur du défi à relever, en particulier dans un contexte de ressources limitées. La pêche INN compromet la réalisation de l'objectif d'une pêche durable et prive les pêcheurs légitimes et les Etats côtiers d'une partie de leur ressource halieutique. Comme de nombreux autres Etats, les Etats-Unis soutiennent activement l'action menée contre la pêche INN, notamment dans le cadre des nombreux instruments internationaux qui ont été négociés et adoptés dans ce but au cours des dernières années.

6. Les Etats-Unis sont conscients, en particulier, des problèmes auxquels se heurtent les Etats en développement face à la pêche INN pratiquée dans des eaux qui relèvent de leur juridiction en matière de pêche par des navires battant pavillon étranger. Les Etats-Unis apportent une aide dans ce domaine aux Etats en développement dans le cadre de projets de renforcement des capacités, de partage des informations et de coopération en matière de police, et ils encouragent les autres Etats et les organisations internationales à faire de même.

7. Si les Etats-Unis reconnaissent la légitimité des préoccupations qui ont motivé la demande d'avis consultatif de la CSRP, ils estiment que d'importantes considérations de prudence et de droit, qui seront développées dans le présent exposé, s'opposent à ce que le Tribunal accueille cette demande. La **section I** de l'exposé examine la question de la compétence et explique pourquoi le Tribunal n'est pas compétent ou, à titre subsidiaire, pourquoi sa compétence est limitée aux questions d'interprétation ou d'application des seuls accords lui conférant compétence. La **section II** examine le pouvoir discrétionnaire du Tribunal et justifie la préoccupation des Etats-Unis devant le fait que la demande de la CSRP invite le

Tribunal à interpréter et appliquer le droit international coutumier et divers accords internationaux, alors qu'aux termes de ces accords d'autres Etats n'ont pas donné leur consentement à la compétence consultative du Tribunal. En conséquence, les Etats-Unis concluent que le Tribunal ne devrait pas donner suite à la demande, que ce soit pour des raisons de droit ou de prudence.

I. Considérations relatives à la compétence

8. Pour répondre à la question de savoir si le Tribunal plénier est habilité à donner des avis consultatifs, il faut examiner les dispositions pertinentes de la Convention et de ses annexes et, si ces dispositions se révèlent ambiguës, l'historique de la négociation de la Convention². La première sous-section ci-après examine le point de savoir si le Tribunal plénier a une quelconque compétence consultative en vertu de la Convention et du Statut du Tribunal. La deuxième sous-section examine, à titre subsidiaire, si le Tribunal plénier a la compétence consultative voulue pour accueillir la demande spécifique soumise par la CSRP, compte tenu des limites imposées par l'article 288 de la Convention.

1. Compétence consultative du Tribunal plénier

9. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ne contient que deux dispositions visant la compétence consultative du TIDM : l'article 159, paragraphe 10³, et l'article 191⁴. Ces dispositions figurent dans la partie XI de la Convention et instituent expressément la compétence de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal pour donner des avis consultatifs sur des questions relatives à l'exploitation minière des fonds marins. Le Statut du TIDM, qui fait l'objet de l'annexe VI de la Convention, ne contient qu'une seule disposition intéressant les avis consultatifs⁵. Cette disposition, comme celles

² Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 31 et 32, 22 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331.

³ L'article 159, paragraphe 10, dispose que « [l]orsque le Président [de l'Autorité internationale des fonds marins (l'Autorité)] est saisi par un quart au moins des membres de l'Autorité d'une requête écrite tendant à ce que l'Assemblée demande un avis consultatif sur la conformité avec la Convention d'une proposition qui lui est soumise au sujet d'une question quelconque, l'Assemblée demande un avis consultatif à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer. Le vote est reporté jusqu'à ce que la Chambre ait rendu son avis. Si celui-ci ne lui est pas parvenu avant la dernière semaine de la session au cours de laquelle il a été demandé, l'Assemblée décide quand elle se réunira pour voter sur la proposition ajournée ».

⁴ L'article 191, intitulé « Avis consultatifs », stipule que « [l]a Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins donne des avis consultatifs, à la demande de l'Assemblée ou du Conseil, sur les questions juridiques qui se posent dans le cadre de leur activité. Ces avis sont donnés dans les plus brefs délais ».

⁵ Plus précisément, l'article 40, paragraphe 2, du Statut du TIDM, qui figure dans la section du Statut intitulée « Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins », dispose que « [d]ans l'exercice de ses attributions consultatives, la Chambre s'inspire des dispositions de la présente annexe relatives à la procédure suivie devant le Tribunal, dans la mesure où elle les reconnaît applicables ».

de la partie XI de la Convention, ne concerne que la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins.

10. L'article 21 du Statut du TIDM contient également une description plus générale de la compétence du Tribunal. Bien qu'il n'évoque pas expressément une compétence consultative, il dispose que « [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* » (souligné par nous).

11. L'article 138 du Règlement du Tribunal (le Règlement), consacré aux avis consultatifs, reprend partiellement la deuxième partie de l'article 21 du Statut. Plus précisément, l'article 138 du Règlement dispose que « [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 ». Ainsi, selon le Règlement du Tribunal, le *Tribunal plénier* a compétence consultative, dans les conditions visées à l'article 138. Comme le Règlement ne saurait conférer au Tribunal une compétence plus large que ne le fait la Convention, l'article 138 n'a de validité que dans la mesure où il est conforme aux pouvoirs conférés au Tribunal par la Convention, y compris le Statut du TIDM.

12. Pour décider de la latitude dont il dispose pour interpréter et appliquer l'article 21 du Statut du Tribunal, le Tribunal devrait examiner la teneur générale des dispositions de la Convention concernant le règlement des différends et l'objectif général qu'elles visent, ainsi que l'intention des auteurs de la Convention. De même, il pourrait être utile d'examiner les textes constitutifs d'autres cours et tribunaux. Une fois ces éléments dûment pris en compte, les Etats-Unis estiment que la meilleure interprétation de l'article 21 du Statut du TIDM est celle qui veut que cette disposition ne confère pas au Tribunal plénier le pouvoir de donner des avis consultatifs en application d'autres accords internationaux. Lorsqu'il examinera cette question, le Tribunal voudra peut-être garder à l'esprit les arguments ci-après.

13. Premièrement, du fait même que la Convention et le Statut du Tribunal prévoient la compétence expresse *de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins* pour donner des avis consultatifs et ne prévoient aucun autre type de compétence expresse en matière consultative, il ressort qu'aucun autre type de compétence consultative n'a été institué. L'attribution expresse d'une compétence consultative à une chambre du Tribunal dans un domaine spécifique implique l'absence de compétence consultative plus générale pour le Tribunal plénier.

14. Deuxièmement, il semble que toutes les grandes cours et tribunaux internationaux qui ont donné des avis consultatifs l'ont fait en application de pouvoirs

exprès conférés par un statut ou un autre texte constitutif⁶. La Cour internationale de Justice (CIJ), par exemple, exerce sa compétence consultative en vertu de dispositions expresses de la Charte des Nations Unies (article 96) et de son propre Statut (articles 65 à 68). Pour le TIDM, les instruments analogues – la Convention et le Statut du TIDM – ne contiennent aucune mention d'une compétence consultative dévolue au Tribunal plénier. Les Etats-Unis n'ont connaissance d'aucune cour et d'aucun tribunal international qui donne des avis consultatifs en l'absence de pouvoirs exprès conférés par un statut ou un autre texte constitutif. Dans un cas au moins, une cour qui n'avait pas, à l'origine, le pouvoir exprès de donner des avis consultatifs a vu son domaine de compétence modifié pour lui conférer ce pouvoir⁷.

15. De plus, parmi les tribunaux et cours ayant compétence consultative, nombreux sont ceux qui ont été créés avant l'adoption de la Convention du droit de la mer : on citera notamment la CIJ, la Cour permanente de Justice internationale (CPJI), la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme. Ceci, ajouté au fait que la Convention confère expressément des attributions consultatives à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, montre que la communauté internationale, et les rédacteurs de la Convention en particulier, savaient très bien comment procéder pour conférer clairement une compétence consultative au Tribunal plénier si telle avait été leur intention. Et de fait, pour les auteurs de la Convention, conférer au Tribunal plénier des attributions consultatives dans le domaine du droit international de la mer aurait constitué une décision d'une importance capitale. Si les auteurs avaient eu l'intention de lui conférer des attributions aussi importantes, on peut présumer qu'ils l'auraient déclaré expressément dans le Statut du Tribunal au lieu de les conférer de manière implicite.

⁶ Voir par exemple : 1) Cour permanente de Justice internationale, art. 14 du Pacte de la Société des Nations ; 2) Cour internationale de Justice, art. 96 de la Charte des Nations Unies et chapitre IV du Statut de la Cour ; 3) Cour européenne des droits de l'homme, article premier du Protocole n° 2 du 6 mai 1963 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE n° 44, et art. 47 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (telle qu'amendée le 1^{er} juin 2010), STE n° 5 ; 4) Cour de Justice de l'Union européenne, art. 228 du Traité instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957, 298 R.T.N.U. 11, et art. 218, par. 11, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne du 9 mai 2008, 2008 J.O. (C 115) ; 5) Cour interaméricaine des droits de l'homme, art. 64 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme du 22 novembre 1969, 1144 R.T.N.U. 123 (1969), et art. 2 du Statut de la Cour interaméricaine des droits de l'homme du 31 octobre 1979, résolution N1 448 approuvée par l'Assemblée générale de l'O.E.A. à sa neuvième session ; 6) Cour de justice de la CEDEAO, art. 10 du Procès relatif à la Cour de justice de la CEDEAO du 6 juillet 1991 ; et 7) Commission d'arbitrage [de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie], art. 3 du document du 27 janvier 1993 intitulé *Composition and Terms of Reference of the Arbitration Commission*, 32 I.L.M. 1572 (1993).

⁷ Voir l'article premier du Protocole n° 2 du 6 mai 1963 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE n° 44, modifiant ladite Convention de sauvegarde et attribuant à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner des avis consultatifs. Peut être consulté à l'adresse :

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/044.htm>.

16. La pratique internationale généralement admise veut que le pouvoir de donner des avis consultatifs soit conféré par des dispositions expresses d'un texte constitutif, parce que ces dispositions expresses donnent des indications importantes aux cours et tribunaux lorsqu'ils sont saisis d'une demande d'avis consultatif. Par exemple, les dispositions susmentionnées de la Charte des Nations Unies et du Statut de la CIJ donnent les précisions suivantes : 1) les entités qui peuvent demander un avis consultatif (l'Assemblée générale par exemple) ; 2) la procédure à suivre pour soumettre une requête ; 3) le cadre dans lequel doivent s'inscrire les questions juridiques posées dans la requête ; 4) s'il est obligatoire pour la Cour d'accueillir une requête ou si cette décision relève de son pouvoir discrétionnaire ; et 5) la manière dont l'avis est donné. Ainsi, lorsque la CIJ reçoit une requête pour avis consultatif et y répond, elle dispose de normes juridiques sur la base desquelles elle peut apprécier sa compétence et la recevabilité de la requête.

17. Contrairement à ce qui est le cas pour les cours et tribunaux précités, il n'existe, dans le Statut du TIDM ou dans la Convention, aucune disposition expresse qui donne des indications sur la suite à donner aux demandes d'avis consultatif adressées au Tribunal plénier. S'il peut être tentant de se tourner vers la pratique de la CIJ (ou d'autres cours) en matière consultative pour éclairer le Tribunal dans son examen de la présente demande, cette pratique est d'une pertinence douteuse ici parce qu'elle est fondée sur l'interprétation et l'application par la Cour des dispositions relatives à sa compétence consultative figurant dans la Charte des Nations Unies et dans son Statut, alors qu'aucune de ces dispositions ne s'applique ici⁸.

18. Un troisième facteur plaidant contre la thèse de la compétence consultative du Tribunal plénier est qu'il ressort également de l'historique de la négociation et des commentaires y relatifs que les attributions consultatives du TIDM ne s'étendent pas au Tribunal plénier. Selon le *Commentary* de l'Université de Virginie, la troisième

⁸ Par exemple, la CIJ a, à plusieurs occasions, dû examiner le point de savoir si une demande d'avis consultatif faite par un organe ou une institution spécialisée de l'ONU se situait « dans le cadre de leur activité [c'est-à-dire dans le cadre de l'activité de l'organe ou de l'institution ayant présenté la demande] ». Voir par exemple : *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 74 à 81. Un tel examen n'est pas pertinent ici pour deux raisons. Premièrement, aucune disposition de la Convention n'établit un critère de ce genre. Deuxièmement, il ressort des dispositions de la Convention (art. 288, par. 2), du Statut du TIDM (art. 21) et du Règlement du Tribunal (art. 138) que toute demande d'avis consultatif au Tribunal plénier doit être faite en application d'*un autre accord international*, alors même que ce dernier peut très bien ne pas avoir d'organe duquel émanerait la demande et qui aurait une « activité » par rapport à laquelle le Tribunal pourrait apprécier si la question posée se situe dans le cadre de ladite activité. Bien que l'article 131 du Règlement du TIDM dispose que [les questions juridiques qui font l'objet de] la demande d'avis consultatif doivent « se poser dans le cadre de l'activité de l'Assemblée ou du Conseil de l'Autorité », cette disposition ne s'applique pas à d'autres accords internationaux qui, comme on l'a dit plus haut, peuvent ne pas prévoir d'organes pléniers ou exécutifs dont le « cadre [de l']activité » serait juridiquement bien établi et susceptible d'être apprécié.

Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a voulu définir la compétence consultative de la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins « en s'inspirant de la pratique générale des Nations Unies, selon laquelle seuls l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité peuvent demander des avis consultatifs [à la CIJ] » [traduction du Greffe]⁹. C'est pour cette raison que le libellé de l'article 191 fait de « l'Assemblée ou [du] Conseil » de l'Autorité les deux seules sources possibles de demandes d'avis consultatifs.

19. La volonté des rédacteurs de la Convention ne serait pas respectée si deux pays ou plus pouvaient, par simple application d'un accord international, conférer au Tribunal une compétence consultative pour toute « question juridique dans la mesure où un accord international se rapportant aux buts de la Convention [le] prévoit expressément », comme le veut l'article 138 du Règlement du Tribunal.

20. Le *Commentary* dit aussi que « le Tribunal lui-même n'a pas compétence consultative, et que la compétence consultative de la Chambre [pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins] est limitée aux questions juridiques qui se posent dans le cadre de l'activité de l'Assemblée ou du Conseil, et que seuls ces deux organes peuvent lui adresser » [traduction du Greffe]¹⁰. L'analyse que fait le *Commentary* de l'article 21 du Statut du Tribunal mérite également d'être notée. Rien dans cet article n'autorise à croire que ses rédacteurs entendaient qu'il confère une compétence consultative au Tribunal plénier par application d'autres accords internationaux¹¹.

2. Limites posées par l'article 288 à la compétence du Tribunal

21. Si le Tribunal devait néanmoins décider que la Convention sur le droit de la mer et son Statut autorisent le Tribunal plénier à donner un avis consultatif en application d'un autre accord, cette compétence n'en resterait pas moins limitée par l'article 288 de la Convention, qui dispose que la compétence conférée au Tribunal doit concerner l'interprétation ou l'application de l'accord international lui conférant compétence en matière consultative. Or la demande faite par la CSRP ne concerne pas l'interprétation ou l'application de la Convention CMA, qui est supposée être

⁹ *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary* (ci-après « le *Commentary* »), University of Virginia School of Law, Center for Oceans Law and Policy, vol. 6, à la p. 643, citation du Président du groupe d'experts juridiques en matière de règlement des différends.

¹⁰ *Id.* à la p. 644 et vol. 5, à la p. 416.

¹¹ Le *Commentary* rapproche plutôt l'article 21 du Statut du TIDM de certains articles de la partie XV de la Convention (intitulée « Règlement des différends »). Par exemple : « De même que l'article 288, paragraphe 1 [de la Convention], l'article 21 [du Statut] n'entre en jeu que si les dispositions des articles 279 à 285 relatives à la prévention des différends n'ont pas abouti à un règlement » [traduction du Greffe], *Commentary*, vol. 5, à la p. 378. Les articles 279 à 285 sont des dispositions générales concernant le règlement des différends, comme la conciliation, qui ne déclenchent pas de procédures obligatoires entraînant des décisions obligatoires. Ni ces dispositions ni aucune autre disposition de la partie XV de la Convention ne mentionnent les avis consultatifs.

l'accord conférant compétence en matière consultative au Tribunal en l'espèce. Il s'ensuit qu'il y a défaut de compétence consultative en ce qui concerne cette demande spécifique.

22. La saisine du Tribunal pour avis consultatif est autorisée dans ces termes par l'article 33 de la Convention CMA : « La Conférence des Ministres de la CSRP peut habiliter le Secrétaire Permanent de la CSRP à porter une question juridique déterminée devant le Tribunal international du Droit de la Mer pour avis consultatif¹² ». Il ressort des documents communiqués au Tribunal que la Conférence des Ministres a adopté, à sa quatorzième session en mars 2013, une résolution par laquelle elle habilite le Secrétaire permanent de la CSRP à saisir le Tribunal aux fins d'obtenir un avis consultatif sur les questions reproduites au paragraphe 1 du présent exposé écrit¹³.

23. Or les questions soumises par la CSRP n'appellent pas à interpréter ou appliquer la Convention CMA. La demande invite plutôt le Tribunal à interpréter et appliquer d'autres accords internationaux et le droit international coutumier¹⁴. Cela va au-delà de ce qu'envisagent les dispositions de la Convention sur le droit de la mer et du Statut du Tribunal.

24. Bien que l'article 21 du Statut du Tribunal soit libellé en termes très larges (comme l'atteste la formule « toutes les fois que cela est expressément prévu dans tout autre accord conférant compétence au Tribunal »), dès lors qu'on l'interprète comme incluant la compétence consultative, il doit être rapproché de l'article 288 de la Convention sur le droit de la mer, qui dispose que la compétence attribuée au Tribunal par un autre accord doit concerner cet autre accord. En particulier, l'article 288, paragraphe 2, de la Convention dispose que le Tribunal, comme les autres cours et tribunaux pertinents, a « compétence pour connaître de tout différend *qui est relatif à l'interprétation ou à l'application d'un accord international se rapportant aux buts de la Convention et qui lui est soumis conformément à cet accord* » (souligné par nous). La compétence ainsi attribuée au Tribunal doit donc être « *relati[ve] à l'interprétation ou à l'application de l'accord attributif de compétence.*

¹² Convention relative à la détermination des conditions minimales d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques à l'intérieur des zones maritimes sous juridiction des Etats membres de la Commission sous-régionale des pêches. Peut être consulté à l'adresse : http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/Convention_CMA_FR.pdf

¹³ Voir l'ordonnance 2013/2 du 24 mai 2013 du Tribunal. Les Etats-Unis n'ont aucune raison de croire que la demande adressée au Tribunal ne répondait pas aux conditions de procédure prévues par la Convention CMA. Ils notent cependant que, même si la résolution a été adoptée en bonne et due forme, il est légitime que le Tribunal examine séparément l'opportunité de donner suite à cette demande. Voir, par exemple, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 82 (« Le simple fait, pour une majorité d'Etats, d'avoir voté une résolution en respectant toutes les règles de forme pertinentes ne saurait, en soi, suffire à apurer les éventuels vices de fond qui, tel l'excès de pouvoir, l'entacheraient »).

¹⁴ Voir aussi *infra*, par. 33 et suivants.

25. Une interprétation en sens contraire de l'article 21 du Statut du Tribunal, qui voudrait que des accords internationaux pussent établir la compétence du Tribunal *toutes les fois* que cela est prévu dans ces accords, risquerait de produire des résultats manifestement absurdes ou arbitraires et doit donc être écartée. Si l'article 21 devait être lu littéralement, le Tribunal pourrait être compétent « *toutes les fois* que cela est expressément prévu dans *tout autre accord* », y compris des accords relatifs aux droits de l'homme, aux conflits armés, au droit pénal ou à d'autres matières sans aucun rapport avec le droit international de la mer, à condition que l'accord en question confère cette compétence au Tribunal. Dès lors qu'une compétence quelconque peut être attribuée au Tribunal par un autre « accord » que la Convention, il n'y a apparemment plus de limite à la compétence que le Tribunal tient de l'article 21 du Statut¹⁵.

26. L'historique et le commentaire des négociations de la Convention militent contre une telle lecture de l'article 21 du Statut et confortent l'idée que cet article doit être rapproché de l'article 288 de la Convention¹⁶. Cette interprétation de la compétence du TIDM est également acceptée par la doctrine universitaire¹⁷. De surcroît, la pratique des Etats en matière d'interprétation des accords internationaux se rapportant aux buts de la Convention sur le droit de la mer – tels que l'Accord sur

¹⁵ Souligné par nous. L'article 138 du Règlement semble reconnaître au moins en partie le caractère problématique d'une compétence aussi vaste puisqu'il réduit la portée de l'article 21 du Statut au moins sous quelques aspects. Ainsi par exemple, l'expression « tout autre accord » de l'article 21 du Statut y devient « un accord international se rapportant aux buts de la Convention ».

¹⁶ Voir *Commentary*, vol. 5, p. 378 (« L'article [21], qui reprend les grandes lignes de l'article 36, paragraphe 1, du Statut de la Cour internationale de Justice, définit en termes généraux la compétence *ratione materiae* du Tribunal. Le fait qu'il utilise le mot "différends" au lieu du mot "affaires" utilisé dans le Statut de la Cour met en évidence le lien avec l'article 288 de la Convention. Comme l'article 288, le paragraphe 1 de l'article 21 ne prend effet que lorsque les dispositions relatives au règlement des différends énoncées dans les articles 279 à 285 de la Convention n'ont pas permis d'aboutir à un règlement » [traduction du Greffe]). Le *Commentary* invite aussi à rapprocher l'article 14 du Statut du TIDM, qui crée la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, des articles pertinents de la Convention (vol. 6, p. 595). Comme nous l'avons proposé dans la note 11 de la sous-section précédente et dans le texte qu'elle commente, l'absence de toute mention d'une compétence consultative dans la partie XV de la Convention invite à interpréter l'article 21 dans un sens qui refuserait au Tribunal plénier une quelconque compétence consultative, même en application d'autres accords internationaux.

¹⁷ Voir par exemple John E. Noyes, *Judicial and Arbitral Proceedings and the Outer Limits of the Continental Shelf*, 42 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 1211 (2009) (« Les demandes d'avis consultatif adressées au TIDM sur le fondement d'un accord international entre Etats devraient probablement concerner la matière spécifique sur laquelle porte l'accord plutôt que la seule Convention » (souligné par nous) [traduction du Greffe]) ; Yann-Huei Song, *The International Tribunal for the Law of the Sea and the Possibility of Judicial Settlement of Disputes Involving the Fishing Entity of Taiwan – Taking CCSBT as an Example*, 8 *San Diego International Law Journal* 37, p. 53 et 54 (2006) (où il est noté que le TIDM a compétence « pour connaître de tous les différends qui lui sont soumis conformément à des accords internationaux se rapportant aux buts de [la Convention sur le droit de la mer] et qui sont relatifs à l'interprétation ou à l'application de ces accords » (souligné par nous) [traduction du Greffe]).

les stocks de poissons¹⁸ et l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port¹⁹ – tient compte de cette limitation²⁰.

27. Les questions posées dans la demande d'avis consultatif adressée au TIDM par le Secrétaire permanent de la CSRP en mars 2013 ne concernent nullement, en réalité, l'interprétation ou l'application de la Convention CMA. Elles ne renvoient à aucune disposition de cette convention. Il importe de noter que la CSRP *ne demande pas* au TIDM de donner un avis consultatif sur les droits ou les obligations que les parties à la Convention CMA tiendraient de telle ou telle disposition de ladite convention²¹. Au contraire, les questions posées concernent les droits, les obligations et la responsabilité des Etats côtiers et des Etats du pavillon dans différents domaines intéressant la pêche INN et la gestion durable des stocks chevauchants et des stocks d'intérêt commun. En conséquence, il y a défaut de compétence en ce qui concerne cette demande.

28. Comme il est dit dans la section II ci-après, d'autres Etats côtiers et Etats du pavillon concernés n'ont pas consenti à l'exercice d'une compétence consultative par le Tribunal dans des instruments internationaux que le Tribunal serait apparemment appelé à interpréter et appliquer pour formuler sa réponse à la demande de la CSRP. Ce fait devrait le conduire, pour des raisons de prudence, à ne pas accueillir la demande.

¹⁸ Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (ci-après dénommé « Accord sur les stocks de poissons »), article 30, 4 août 1995, 2167 R.T.N.U. 3 (« Les dispositions relatives au règlement des différends énoncées dans la partie XV de la Convention s'appliquent *mutatis mutandis* à tout différend entre Etats parties au présent Accord *concernant l'interprétation ou l'application du présent Accord* [...] » (souligné par nous)).

¹⁹ Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après dénommé « Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port »), article 22, 22 novembre 2009 (qui stipule que le différend en question doit être « *relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du présent Accord* » (souligné par nous)).

²⁰ La compétence consultative attribuée au TIDM par l'article 33 de la Convention MCA, avec sa vague mention d'« une question juridique déterminée », semble ne comporter aucune limite. Le fait que la Convention CMA s'écarte de la pratique des Etats telle qu'elle ressort de l'Accord sur les stocks de poissons et de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port ne saurait l'emporter sur la condition posée par l'article 288 de la Convention sur le droit de la mer, à savoir que la compétence est limitée à l'interprétation ou à l'application de l'instrument qui confère cette compétence.

²¹ On pourra objecter que les questions figurant dans la demande « se posent dans le cadre de l'activité » qui fait l'objet de la Convention CMA, laquelle traite effectivement de la pêche INN. Voir les articles 131 et 138, paragraphe 3, du Règlement du Tribunal, qui semblent en faire une condition des demandes d'avis consultatif. Cependant, le fait qu'il soit satisfait à cette condition n'abolit pas la nécessité pour la demande elle-même de se limiter au cadre de la Convention CMA, au lieu de s'étendre à l'interprétation ou à l'application d'autres accords internationaux ou du droit international coutumier.

II. Considérations sur le pouvoir discrétionnaire

29. Si le Tribunal devait néanmoins décider que la Convention sur le droit de la mer et son propre Statut l'autorisent à donner un avis consultatif en application d'un autre accord, et qu'il est compétent pour connaître de la présente espèce, les Etats-Unis considèrent qu'il devrait exercer les pouvoirs discrétionnaires qui sont les siens pour décliner la demande²². La CIJ, la Cour permanente internationale de Justice (CIPJ) et d'autres cours et tribunaux ont souligné que, même dans les cas où ils ont compétence pour donner un avis consultatif, ils examinent l'opportunité judiciaire de donner l'avis sollicité²³. Sans préjudice des considérations exposées dans la section I, les Etats-Unis considèrent que plusieurs autres arguments incitent à ne pas donner suite à la demande. Le plus important de ces arguments est que certains Etats côtiers et certains Etats du pavillon concernés n'ont pas donné leur consentement à l'exercice par le Tribunal de sa compétence consultative en application des instruments internationaux que le Tribunal serait apparemment appelé à interpréter et appliquer dans l'élaboration de sa réponse à la demande de la CSRP. Cet argument et quelques autres sont développés ci-après.

1. Le principe du consentement

30. La jurisprudence de la CIJ et de son prédécesseur, la CPIJ, établit l'importance du consentement de l'Etat dans le contexte des procédures consultatives aussi bien que contentieuses. Dans l'affaire du *Sahara occidental*, la CIJ a déclaré :

Ainsi le défaut de consentement d'un Etat intéressé peut, dans certaines circonstances, rendre le prononcé d'un avis consultatif incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour. Tel serait le cas si les faits montraient qu'accepter de répondre aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant. Si une telle situation devait se produire, le pouvoir discrétionnaire que la Cour tient de l'article 65, paragraphe 1, du Statut fournirait des moyens juridiques suffisants pour assurer le respect du principe fondamental du consentement à la juridiction²⁴.

31. Dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale*, la CPIJ a souligné l'importance du consentement de l'Etat comme critère de détermination de la compétence en

²² L'article 138 du Règlement du Tribunal dispose que le Tribunal « peut » donner un avis consultatif si les conditions énoncées dans cet article sont remplies. Aux fins de la présente section de l'exposé des Etats-Unis, l'article 138 est supposé être une interprétation valide de l'article 21 du Statut, examiné dans la section I *supra*. Par contre, l'article 191 de la Convention sur le droit de la mer dispose que la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins « donne » un avis consultatif si les conditions énoncées dans cet article sont remplies.

²³ Voir par exemple les affaires citées *infra* aux notes 24 et 25.

²⁴ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 25. Voir aussi *Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1989*, p. 191.

matière tant consultative que contentieuse²⁵. Dans son refus de donner l'avis consultatif sollicité, la CPIJ a attribué un poids considérable au fait que la question qui lui était posée faisait intervenir les droits et les obligations de la Russie, laquelle n'était pas membre de la Société des Nations et n'avait pas donné par un autre moyen son consentement à la compétence de la CPIJ.

32. Ces exemples empruntés à la jurisprudence de la CIJ et de la CPIJ s'écartent certes quelque peu de la situation présentée par la demande de la CSRP. Dans ces deux affaires, la CIJ et la CPIJ analysaient l'importance de maintenir la distinction entre procédure consultative et procédure contentieuse, tandis que dans la présente espèce, la question de la procédure contentieuse n'est pas particulièrement pertinente. Dans l'affaire du *Sahara occidental*, la CIJ a noté que, si le consentement des Etats est le fondement de la juridiction de la Cour en matière contentieuse, il en est autrement en matière d'avis, puisque les avis de la Cour n'ont qu'un caractère consultatif et n'ont pas d'effet obligatoire²⁶. Ceci dit, le principe du consentement de l'Etat conserve son importance ici, bien que ce soit dans un contexte différent. Les Etats qui négocient et concluent un accord international doivent pouvoir exercer leur prérogative souveraine de permettre ou de ne pas permettre à une cour ou un tribunal de donner des avis consultatifs sur l'interprétation ou l'application dudit accord. Lorsque des Etats décident de ne pas prévoir de fonction consultative dans un accord donné, leur décision doit être respectée.

33. Comme on l'a vu dans la section I du présent exposé, les questions posées dans la demande d'avis consultatif de mars 2013 de la CSRP ne portent pas sur l'interprétation ou l'application de la Convention CMA. On notera également que la Convention CMA elle-même, selon le Secrétariat permanent de la CSRP, vise à « renforcer[r] la coopération halieutique entre les Etats membres pour leur permettre d'harmoniser leurs positions pendant les négociations sur les accords de pêche et au sein des instances internationales²⁷ ». Cette convention « intègre les grands principes définis par le droit international, notamment le Code de conduite pour une pêche responsable, l'Accord sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs, et l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port²⁸ ».

34. Conformément à l'objet de la Convention CMA, l'avis consultatif sollicité par la CSRP vise l'objectif, certes louable, « d'appuyer les Etats membres de la CSRP afin qu'ils tirent le plus grand profit, grâce à des conseils avisés et clairvoyants, de la

²⁵ *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, 1923 C.P.I.J.* (série B) n° 5 (23 juillet 1923). Peut être consulté à l'adresse : http://www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_05/Statut_de_la_Carelie_orientale_Avis_consultatif.pdf

²⁶ *Sahara occidental*, p. 24, avec renvoi à l'affaire de l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71.

²⁷ Note technique, p. 5.

²⁸ *Ibidem*.

mise en œuvre effective des instruments juridiques pertinents internationaux, et d'assurer une meilleure prise en charge des défis de la pêche INN auxquels ils font face »²⁹. La note technique qui accompagne la demande inclut dans ces documents pertinents le Plan d'action international de 2001 visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et l'Accord de 2009 relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port³⁰. La CSRP ajoute qu'« il est particulièrement utile pour les Etats membres de la CSRP de connaître avec précision leurs droits et obligations dans ce cadre [de la lutte contre la pêche INN], en particulier les droits et obligations nouvellement créés »³¹.

35. Or le PAI-INDNR de 2001 ne prévoit aucune compétence consultative. Il s'agit d'un instrument d'application facultative qui, selon la FAO, « doit être interprété et appliqué d'une manière compatible avec [...] la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, l'Accord de conformité de la FAO de 1993 et l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995 »³². Ainsi donc, la mise en œuvre du PAI-INDNR implique de mettre en œuvre d'autres instruments juridiques contraignants comme les instruments susmentionnés, dont aucun n'attribue une compétence consultative au TIDM. Les parties à l'Accord sur les stocks de poissons de 1995 ont certes attribué une compétence au TIDM (et à d'autres cours et tribunaux), mais elles *ne lui ont pas attribué* une compétence en matière consultative³³. Il en est de même de l'Accord de conformité de la FAO de 1993³⁴. Les Etats-Unis et les autres parties à ces accords n'ont pas donné leur consentement à la possibilité de donner un avis consultatif sur l'application desdits accords, et il serait anormal que l'on permette de contourner ce défaut de consentement en faisant appel à un autre instrument.

36. L'autre accord mentionné dans la note technique qui accompagne la demande est l'Accord de 2009 relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port. Comme l'Accord sur les stocks de poissons et l'Accord de conformité de la FAO, l'Accord de 2009 relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port prévoit la possibilité

²⁹ *Ibidem*, p. 6.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² Le texte du Plan d'action international de 2001 visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INDNR) peut être consulté à l'adresse : <http://www.fao.org/docrep/003/y1224f/y1224f00.htm#INTRODUCTION>. Par. 4. Voir aussi Mise en œuvre du Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, FAO, consultable à l'adresse suivante : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y3536f/y3536f00.pdf>. (Dans le paragraphe 1.2, intitulé Eléments du PAI-INDNR, de ce document, on peut lire une analyse des liens entre le Code de conduite et d'autres instruments).

³³ Accord sur les stocks de poissons, article 30.

³⁴ Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, 1993, consultable à l'adresse suivante : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/012t-f.pdf. Son article IX, intitulé Règlement des différends, confère une certaine compétence au TIDM (parmi d'autres institutions), mais elle ne lui en confère pas en matière consultative.

de porter devant le TIDM ou d'autres cours et tribunaux les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de ses dispositions³⁵. Cependant, comme les autres accords susmentionnés, il n'attribue pas de compétence consultative au TIDM. Les Etats qui ont consenti à être liés par l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port n'ont pas consenti à ce qu'un avis consultatif sur son application puisse être donné.

37. Permettre aux Etats parties à un traité de demander un avis consultatif sur des questions relevant d'un autre traité fait litière du consentement des Etats parties à cet autre traité. C'est imposer à ces Etats parties à un autre traité un mécanisme de règlement des différends auquel ils n'ont pas consenti et c'est abusivement permettre à d'autres Etats, y compris des Etats qui ne sont peut-être pas parties à un accord, de soulever des questions concernant l'interprétation dudit accord.

2. Considérations supplémentaires sur le pouvoir discrétionnaire

38. Enfin, les Etats-Unis prient le Tribunal d'examiner plusieurs autres raisons tenant à la prudence de s'abstenir d'exercer sa compétence en l'espèce, même s'il conclut qu'il le pourrait en droit. Exercer sa compétence en l'espèce risque d'être une source de controverse et de confusion concernant la possibilité pour les Etats parties de garder sous leur contrôle l'interprétation et l'application des accords qu'ils négocient. De même, le fait pour le Tribunal de répondre aux questions qui lui ont été posées risque de porter préjudice aux positions des parties aux instruments susmentionnés en ce qui concerne des différends entre Etats qui existent peut-être, mais qui n'ont pas encore été soumis à la juridiction d'une cour ou d'un tribunal international. Enfin, répondre sur le fond aux questions posées pourrait encourager certains Etats à conclure de nouveaux accords internationaux dont le seul but serait de conférer au Tribunal une compétence consultative sur une question relevant d'un autre accord qui, lui, ne confère pas cette compétence au Tribunal.

Conclusion

39. Pour conclure, et pour les raisons développées dans le présent exposé écrit, les Etats-Unis considèrent que le Tribunal ne devrait pas donner suite à la demande d'avis consultatif soumise par la CSRП.

(signé)

³⁵ Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port, article 22. Peut être consulté à l'adresse : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k6339f.pdf>

Clifton M. Johnson
Conseiller juridique adjoint pour les océans et
les affaires environnementales et scientifiques internationales
Département d'Etat