

(Traduction du Greffe)

**TRIBUNAL INTERNATIONAL DU DROIT DE LA MER**

**DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF SOUMISE PAR LA  
COMMISSION SOUS-RÉGIONALE DES PÊCHES (CSRP)  
(AFFAIRE N° 21)**

**DEUXIÈME EXPOSÉ ÉCRIT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE  
AU NOM DE L'UNION EUROPÉENNE**

13 MARS 2014

## Table des matières

<b>CHAPITRE I</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>CHAPITRE II</b> .....	<b>4</b>
<b>COMPÉTENCE ET RECEVABILITÉ</b> .....	<b>4</b>
I.    Compétence.....	4
II.   Recevabilité.....	4
<b>CHAPITRE III</b> .....	<b>5</b>
<b>RÉPONSES AUX QUESTIONS</b> .....	<b>5</b>
A.    La notion de « pêche INN ».....	5
B.    Question 1, relative aux obligations de l'Etat du pavillon .....	6
C.    Questions 2 et 3, relatives à la responsabilité respective des Etats du pavillon, dans le cas où des navires battant leur pavillon pratiquent la pêche INN, et des organisations internationales, en cas de violation de la législation de l'Etat côtier en matière de pêche par des navires bénéficiant d'une licence de pêche qui leur a été accordée dans le cadre d'un accord international conclu avec cette organisation internationale .....	6
<b>CHAPITRE IV</b> .....	<b>8</b>
<b>RÉSUMÉ ET CONCLUSION</b> .....	<b>8</b>

## CHAPITRE I

### INTRODUCTION

1. Le 28 mars 2013, le Tribunal international du droit de la mer (ci-après dénommé « le TIDM » ou « le Tribunal ») a reçu une demande d'avis consultatif de la Commission sous-régionale des pêches (ci-après dénommée « la CSRP »). Cette demande procédait d'une résolution adoptée à la quatorzième session extraordinaire (25-29 mars 2013) de la Conférence des ministres de la CSRP, habilitant le Secrétaire permanent de la Commission à saisir le Tribunal pour demander 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. *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. Suite à l'ordonnance du Président du Tribunal en date du 24 mai 2013 fixant au 29 novembre 2013 la date limite (prorogée ultérieurement) de présentation des exposés écrits au Tribunal, l'Union européenne (ci-après dénommée « l'UE » ou « l'Union ») et 21 autres Parties (dont 7 membres de l'UE) à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après dénommée « la Convention ») ont présenté des exposés écrits. De plus, 9 entités qui ne sont pas parties à la

---

\* NdT : dans le texte original anglais de l'exposé de l'Union européenne, 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 de l'Union européenne 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 ?* ».

Convention ont déposé des exposés écrits (1 Etat non partie, 7 organisations internationales et 1 organisation non-gouvernementale).

3. Par ordonnance du 20 décembre 2013, le Tribunal a décidé que, le 14 mars au plus tard, les parties ayant déposé des exposés écrits pourraient soumettre des exposés écrits sur les exposés présentés par les autres parties.

4. Dans son deuxième exposé, l'Union ne traite que celles des questions qui posent des problèmes importants et aucun commentaire n'est fait en détail sur chaque point.

5. Il importe en conséquence de souligner que le fait pour l'Union européenne de ne pas avoir réagi à tel ou tel exposé n'implique pas nécessairement qu'elle l'approuve ou le désapprouve, et que son silence sur tel ou tel point ne doit pas s'interpréter comme une acceptation dudit point.

## **CHAPITRE II**

### **COMPÉTENCE ET RECEVABILITÉ**

#### **I. Compétence**

6. Comme cela était le cas avec le premier exposé, ce deuxième exposé est soumis sans préjudice de la question de la compétence du Tribunal pour connaître de la demande d'avis consultatif sur les questions qui lui ont été posées.

#### **II. Recevabilité**

7. Dans son premier exposé, l'UE avait déjà exprimé de sérieux doutes quant à la recevabilité des questions telles qu'elles sont posées, notamment à cause de l'absence de faits précis et de questions juridiques relatives à ces faits, et elle avait conclu que « la demande d'avis consultatif devrait être plus étroitement en rapport avec l'interprétation ou l'application d'obligations juridiques spécifiques, en particulier de la Convention CMA<sup>1</sup> ou de la Convention sur le droit de la mer » et que « [c]ompte tenu de la nature générale des questions, en particulier du fait qu'elles ne concernent ni l'interprétation ni l'application de quelque instrument précis ou d'une partie d'un instrument, et faute de contexte factuel suffisant, le Tribunal devrait se pencher attentivement sur la question de savoir si ces questions sont recevables, surtout sous la forme où elles ont été soumises par la CSRP » (voir le premier exposé écrit de l'UE, points 5 à 17).

8. Des doutes semblables et d'autres doutes ont été exprimés dans plusieurs autres exposés écrits.

---

<sup>1</sup> 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 (2012).

9. Dans ce contexte, on notera que l'exposé de la CSRP (pages 8 à 13, 14, 16 et 17, 39 à 42) mentionnait certains problèmes concernant la pêche INN en général et certains incidents de pêche INN.

10. A cet égard, il convient de souligner que certaines de ces questions dépassent largement le cadre normal d'une procédure consultative, et qu'elles relèvent plutôt de la méthode de règlement des différends prévue pour les différents cas, telle qu'elle ressort des accords bilatéraux ou multilatéraux applicables.

11. En particulier, l'affaire du « Virginia G » (dont la pertinence pour la présente opinion consultative est déjà douteuse, puisqu'elle ne concerne pas des activités de pêche), qui oppose la Guinée-Bissau et le Panama et constitue l'affaire n° 19 du Tribunal, est encore pendante et ne peut par conséquent pas être examinée à nouveau dans le cadre de la présente procédure consultative.

12. Des questions de ce genre qui concernent des différends spécifiques seraient par conséquent irrecevables dans le cadre d'une procédure consultative.

13. De plus, l'UE note que certains exposés semblent vouloir élargir encore plus la portée des questions.

14. Ainsi, la CSRP évoque dans son propre exposé des sujets supplémentaires qui ne sont pas mentionnés dans ses questions, en particulier celui des responsabilités de l'Etat du port (page 81), ainsi que des sujets plus vastes concernant les nouvelles utilisations économiques et scientifiques de la mer (pages 81 et 82).

15. De même, d'autres exposés soulèvent des problèmes qui dépassent manifestement la portée des questions de la SRFC, comme l'exposé de la Nouvelle-Zélande en ce qui concerne la responsabilité [du contrôle effectif] sur les ressortissants, les propriétaires réels ou les exploitants de navires (page 17).

16. Tous ces problèmes et questions supplémentaires dépassent la portée des quatre questions posées au Tribunal et ne devraient donc pas être considérés comme recevables.

### CHAPITRE III

#### RÉPONSES AUX QUESTIONS

##### A. La notion de « pêche INN »

17. Comme l'ont fait observer plusieurs exposés écrits, la notion de pêche INN, qui n'est définie ni par la Convention ni par l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995, est traitée dans plusieurs instruments internationaux (par exemple les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la viabilité des pêches et le Plan d'action international de la FAO visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (PAI-INDNR)).

18. La plupart des exposés écrits renvoient à la définition de la notion de pêche INN telle qu'elle figure dans le PAI-INDNR, qui est un instrument facultatif.

19. La CSRP se demande si cette définition de la pêche INN ne devrait pas être révisée à court terme, mais elle ne fait aucune proposition en ce sens (page 3).

20. Vu le solide consensus qui existe sur la définition de la pêche INN figurant dans le PAI-INDNR de la FAO – la plupart des exposés la mentionnent –, le Tribunal n'a aucune latitude pour en donner une autre.

#### B. Question 1, relative aux obligations de l'Etat du pavillon

21. La CSRP déclare (page 11) que l'Etat du pavillon a une fonction de sanction en cas d'infraction « nonobstant celle prononcée par l'Etat côtier ».

22. A cet égard, on fera observer que le fait d'obliger l'Etat du pavillon à imposer des sanctions pour des infractions déjà punies par l'Etat côtier, et ce sans tenir compte des sanctions imposées par ce dernier, pourrait avoir pour conséquence de punir deux fois la même infraction, ce qui poserait à son tour des problèmes de proportionnalité des sanctions.

23. De plus, il convient de noter qu'une fois qu'un Etat côtier a imposé une sanction d'une sévérité suffisante, il n'est pas nécessaire que l'Etat du pavillon impose une sanction supplémentaire (ou vice-versa).

#### C. Questions 2 et 3, relatives à la responsabilité respective des Etats du pavillon, dans le cas où des navires battant leur pavillon pratiquent la pêche INN, et des organisations internationales, en cas de violation de la législation de l'Etat côtier en matière de pêche par des navires bénéficiant d'une licence de pêche qui leur a été accordée dans le cadre d'un accord international conclu avec cette organisation internationale

24. La plupart des exposés écrits soulignent que la responsabilité de l'Etat du pavillon ne peut être engagée que par son propre manquement à son obligation de « diligence requise », et qu'elle ne serait donc pas engagée par les activités de pêche INN menées par des navires battant son pavillon<sup>2</sup>. Dans le même ordre d'idées, la plupart des exposés considèrent que la responsabilité de l'organisation internationale ne serait engagée que dans le cas où cette organisation manquerait à ses propres obligations internationales<sup>3</sup> et que cette responsabilité ne serait pas

---

<sup>2</sup> Voir (*mutatis mutandis*) dans ce contexte le paragraphe 112 de l'avis consultatif rendu par le Tribunal en l'affaire n° 17 : « L'expression "veiller à" est souvent utilisée dans les instruments juridiques internationaux pour faire référence aux obligations à l'égard desquelles, s'il n'est pas considéré raisonnable de rendre un Etat responsable de toute violation commise par des personnes relevant de sa juridiction, de même, il n'est pas non plus jugé satisfaisant de s'en remettre à la simple application du principe aux termes duquel le comportement de personnes ou d'entités privées n'est pas attribuable à l'Etat en droit international (voir les articles de la C.D.I. sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, Commentaire sur l'article 8, paragraphe 1) ».

<sup>3</sup> Il a été expliqué dans le premier exposé écrit de l'UE que cela est fonction de la teneur de l'accord et il a été signalé que la plupart de ces accords comprennent une disposition selon laquelle l'EU prend toute mesure appropriée nécessaire pour veiller à ce que ses navires respectent l'accord et la

engagée par les activités de pêche INN menées par des navires battant pavillon de l'un de ses Etats membres<sup>4</sup>.

25. Les observations de l'IUCN examinent de manière assez détaillée le rôle de l'UE en tant qu'organisation internationale partie à des accords d'accès, et elles analysent la nature des compétences concernées (paragraphe 78 à 80). Toutefois, la troisième question concerne la responsabilité d'une organisation internationale dans le cas où un navire, bénéficiaire d'une licence qui lui a été accordée conformément à un accord conclu entre l'organisation et l'Etat côtier, enfreint la législation de cet Etat côtier en matière de pêche. Dans ce contexte, l'analyse que fait l'IUCN de la répartition interne des compétences entre l'Union européenne et ses Etats membres repose sur un malentendu, parce que les accords de pêche et de partenariat sont des accords conclus entre la seule UE et l'Etat côtier, et non pas des accords mixtes entre l'UE et ses Etats membres d'une part, et l'Etat côtier de l'autre (voir les paragraphes 84 à 91 du premier exposé écrit de l'UE et l'annexe 5). Quoi qu'il en soit, une telle analyse n'a rien à voir avec la réponse à donner à la troisième question et le Tribunal ne doit donc pas en tenir compte dans le cadre de la présente procédure consultative<sup>5</sup>.

26. L'Union a déjà soutenu dans son premier exposé écrit que dans la situation décrite dans la troisième question, les droits et obligations de l'Etat côtier et de l'autre partie contractante dépendent de la teneur de l'accord, et qu'en l'absence de dispositions spécifiques concernant la responsabilité, ce sont les règles générales du droit international, régissant en particulier la responsabilité de l'Etat du pavillon pour ses navires, qui s'appliquent dans la ZEE d'un pays tiers (paragraphe 92). L'Union a également soutenu que, dans le cadre de la pratique consistant à identifier les pays tiers non coopérants ou à les inscrire sur une liste, la responsabilité des Etats ne saurait être engagée du fait de cas isolés de pêche INN (paragraphe 79 et 80) et que le comportement de navires de propriété privée ne saurait être imputé directement et automatiquement à l'Etat du pavillon (paragraphe 56). Seuls sont pertinents les manquements systémiques d'un Etat, en tant qu'Etat du pavillon, Etat du port, Etat côtier ou Etat de commercialisation, ou ceux, dans les limites de sa

---

législation régissant la pêche. L'exposé de l'UE a de plus mentionné dans ce contexte le Règlement INN, y compris le fait que des navires d'Etats membres de l'UE peuvent également être inscrits sur la liste [de navires pratiquant la pêche INN] (voir le paragraphe 91 du premier exposé écrit de l'UE). Voir d'autres exemples, tels que l'article 5 4. de l'Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc de 2006 (Journal officiel, L 141, 29.5.2006, p. 4), l'article 6 1. de l'Accord de pêche de 1980 entre la Communauté économique européenne et le Royaume de Norvège (Journal officiel L 226, 29.8.1980, p. 48) et l'article 15 1. de la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Est (Journal officiel L 227, 12.8.1981, p. 2).

<sup>4</sup> Compte tenu de ce qui précède, on ne saurait souscrire aux réponses apportées par la Suisse aux questions 2 et 3, qui déclarent, en termes absolus et sans aucune distinction entre la haute mer et la ZEE d'Etats tiers, que l'Etat du pavillon devrait être tenu pour pleinement responsable de la pêche INN, sans limiter cette responsabilité aux cas où l'Etat du pavillon a manqué à sa propre obligation de « diligence requise », et que l'organisation internationale serait responsable en raison du simple fait qu'elle a connaissance de la législation de l'Etat côtier, parce que l'Etat du pavillon, tout comme les organisations internationales qui sont parties aux accords internationaux de pêche (accord bilatéraux d'accès ou accords multilatéraux instituant des organisations régionales de gestion des pêches), ne peuvent être tenus pour responsables que de leurs propres manquements à s'acquitter de leurs obligations internationales.

<sup>5</sup> En tout état de cause, c'est à la Cour de justice de l'Union européenne qu'il appartiendrait de délimiter les compétences respectives de l'UE et de ses Etats membres.

compétence, d'une organisation internationale, en tant qu'organisation partie à un accord de pêche (voir le paragraphe 79 sur la pratique de l'Union en application de son Règlement INN).

27. Enfin, on ajoutera dans ce contexte que l'UE a pour pratique d'insérer dans ses accords de partenariat dans le secteur de la pêche ce qu'il est convenu d'appeler des « clauses d'exclusivité », qui stipulent que les navires de l'Union ne peuvent pêcher dans les zones de pêche de l'Etat côtier que s'ils sont en possession de la licence de pêche requise par les autorités de l'Union en vertu de l'accord (voir les exemples à l'annexe 5). Il s'agit là d'une garantie supplémentaire visant à garantir une gouvernance responsable des activités de pêche par l'UE en tant qu'organisation internationale (voir dans ce contexte l'exposé écrit de l'UICN, page 18, paragraphe 37, premier point, qui précise qu'une double autorisation est nécessaire : celle de l'Etat du pavillon et celle de l'Etat côtier).

## **CHAPITRE IV**

### **RÉSUMÉ ET CONCLUSION**

28. Pour résumer, l'Union européenne confirme respectueusement les réponses qu'elle a proposé d'apporter aux questions de la CSRP, telles qu'elles ressortent de son premier exposé écrit et du présent exposé.

La Commission européenne, au nom de l'Union européenne

Esa Paasivirta  
Agent

André Bouquet  
Co-Agent

Daniele Nardi  
Vice-agent