

(Traduction du Greffe)

TRIBUNAL INTERNATIONAL DU DROIT DE LA MER

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

EXPOSÉ ÉCRIT DU ROYAUME DES PAYS-BAS

14 mars 2014

Introduction

- 1.1 Cet exposé écrit porte sur les exposés concernant les questions posées au Tribunal international du droit de la mer (TIDM) par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) dans sa demande d'avis consultatif. Il vise à mettre en évidence quelques éléments spécifiques dont le Royaume des Pays-Bas considère qu'ils revêtent une importance particulière pour l'élaboration par le Tribunal de sa réponse aux aspects des questions posées qui concernent la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite. En particulier, il aborde la question de la mesure dans laquelle la responsabilité de l'Etat du pavillon est engagée par les activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (« pêche INN ») que peuvent mener des navires battant son pavillon.
- 1.2 Il convient d'abord de clarifier le sens des termes anglais « responsibility » et « liability »* pour les Pays-Bas, étant donné que le deuxième figure dans les questions posées dans la demande de la CSRP. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en l'affaire n° 17, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du TIDM a établi que dans le contexte des articles 139 et 235 et de l'annexe III, article 4, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (la « Convention ») concernant les activités menées dans la Zone, le terme « responsibility » se réfère aux obligations primaires et le terme « liability » aux obligations secondaires, à savoir aux conséquences de la violation d'une obligation primaire (*Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, avis consultatif, Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, paragraphes 64 à 71). Cet emploi des termes semble être également approprié en ce qui concerne les questions posées dans la présente demande.

2 Obligations de l'Etat du pavillon en cas de pêche INN exercée par des navires battant son pavillon

- 2.1 La première question posée au Tribunal est ainsi libellée :

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 ?

- 2.2 Pour y répondre, il faut identifier et interpréter, dans les instruments pertinents, les dispositions qui visent la responsabilité de l'Etat du pavillon à raison des activités de pêche INN exercée par des navires battant son pavillon.
- 2.3 Aux paragraphes 30 à 42 de son exposé écrit, la Commission européenne énonce les obligations qui incombent à l'Etat du pavillon en vertu des instruments contraignants et non-contraignants pertinents : la Convention, l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995, l'Accord de la FAO visant à favoriser le respect des mesures internationales de conservation et de gestion des stocks de poissons par les navires de pêche en haute mer (l'« Accord de

* NDT : termes tous deux rendus par « responsabilité » en français (art. 304 de la Convention).

conformité de la FAO »), le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable de 1995 (le « Code de conduite ») 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 »).

2.4 La Commission européenne note qu'aux termes de la Convention, l'Etat du pavillon a une obligation générale d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur les navires battant son pavillon (article 94). Elle note également que l'Etat du pavillon a une obligation générale de coopération.

2.5 La Commission européenne fait par ailleurs observer que plusieurs instruments énoncent les obligations de l'Etat du pavillon en matière d'« activités de pêche », comme en témoignent les dispositions suivantes :

L'article 18, paragraphe 1, de l'Accord sur les stocks de poissons dispose que

[l]es États dont des navires pêchent en haute mer prennent 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.

De même, aux termes de l'article III 1. a) de l'Accord de conformité de la FAO,

[c]haque Partie prend les mesures qui peuvent être nécessaires pour s'assurer que les navires de pêche autorisés à battre son pavillon n'exercent aucune activité susceptible de compromettre l'efficacité de mesures internationales de conservation et de gestion.

De plus, le paragraphe 2 de l'article 18 de l'Accord sur les stocks de poissons dispose que

[l]es États n'autorisent 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 en ce qui concerne ces navires.

Le paragraphe 3 de l'article 18 du même Accord énumère ensuite les mesures que doivent prendre les Etats en ce qui concerne les navires battant leur pavillon. Par exemple, à la lettre b), alinéa iv), il dispose que l'Etat du pavillon adopte des règlements à l'effet « [d]e veiller à ce que ces navires ne pratiquent pas la pêche sans autorisation dans des zones relevant de la juridiction nationale d'autres États ». Enfin, l'article 19 de cet Accord, intitulé *Respect de la réglementation et pouvoirs de police de l'État du pavillon*, stipule que

[t]out État veille à ce que les navires battant son pavillon respectent les mesures sous-régionales et régionales de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants.

2.6 Il résulte de ce qui précède que l'Etat du pavillon est tenu de prendre des mesures qui correspondent à sa double obligation de réglementation et de police. Ces obligations sont en partie limitées à la haute mer et en partie applicables dans les zones relevant de la juridiction d'autres Etats. L'Etat du pavillon doit adopter les lois, règlements et mesures administratives nécessaires pour faire respecter ces obligations. Toutefois, la formulation des dispositions citées, comme par exemple l'expression « prend les mesures qui peuvent être nécessaires pour s'assurer** que » montre que ces obligations sont axées sur les mesures à prendre plutôt que sur le résultat de ces mesures. A ce sujet, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins a fait observer que

[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 [Commission du droit international] sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, Commentaire sur l'article 8, paragraphe 1). (*Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, avis consultatif, Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, paragraphe 112)

2.7 Il semble par conséquent que la responsabilité de l'Etat du pavillon, s'agissant de faire respecter ses obligations internationales par les navires battant son pavillon, ne soit pas absolue, mais qu'elle dépende des efforts fournis par l'Etat en question pour faire respecter lesdites obligations : il s'agit d'une obligation de diligence requise. Dans l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, la Cour internationale de Justice a ainsi défini 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. (*Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, paragraphe 197)

Cette opinion se retrouve dans l'article 3 du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses de la Commission du droit international (CDI), qui dispose que l'Etat d'origine des activités dangereuses susceptibles de causer des dommages transfrontières « prend toutes les mesures appropriées pour prévenir les dommages transfrontières

** NDT : « to ensure » en anglais.

*** NDT : « to ensure » en anglais.

significatifs ou en tout état de cause pour en réduire le risque au minimum ». Le commentaire relatif aux articles précise que « l'obligation faite à l'Etat d'origine de prendre des mesures pour prévenir les dommages ou pour en réduire le risque au minimum est un devoir de diligence » et que « le degré de diligence par rapport auquel le comportement de l'Etat d'origine devrait être apprécié est celui qui est généralement considéré comme approprié et proportionné au degré de risque de dommages transfrontières dans le cas dont il s'agit » (*Annuaire de la Commission du droit international, 2001, Volume II, Deuxième partie*, paragraphes 7) et 11)). Voir aussi à ce sujet le commentaire de la CDI relatif à l'article 7 de ses articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (*Annuaire de la Commission du droit international, 1994, Volume II, Deuxième partie*, article 3, paragraphes 1 à 18).

2.8 Les dispositions des instruments pertinents qui concernent la responsabilité de l'Etat du pavillon en matière de pêche correspondent aux descriptions ci-dessus : ce qui est dû par l'Etat du pavillon n'est pas un résultat concret, mais plutôt l'exercice de la diligence requise. L'obligation de diligence requise exige de l'Etat qu'il prenne des « mesures effectives » de nature législative, administrative ou juridique pour empêcher que les intérêts juridiquement protégés d'Etats tiers ne soient lésés par les faits d'acteurs étatiques ou non étatiques. « Il est difficile de décrire en des termes précis le contenu des obligations de "diligence requise". Parmi les facteurs qui rendent une telle description ardue figure le fait que la notion de diligence requise a un caractère variable. Elle peut changer dans le temps lorsque les mesures réputées suffisamment diligentes à un moment donné peuvent ne plus l'être en fonction, par exemple, des nouvelles connaissances scientifiques ou technologiques. Cette notion peut également changer en fonction des risques [posés par] par l'activité » (*Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des personnes et entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, paragraphe 117). S'agissant de la détermination du degré de diligence requise en matière d'« activités de pêche », le Tribunal peut s'inspirer de l'arrêt en l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*.

3 Etendue de la responsabilité de l'Etat du pavillon à raison de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon

3.1 La deuxième question posée au Tribunal est ainsi libellée :

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

3.2 Pour y répondre, il faut identifier et, le cas échéant, interpréter les règles – explicitées dans la réponse à la première question – qui gouvernent la responsabilité de l'Etat du pavillon en cas de non-respect de ses obligations par les navires battant son pavillon. La Convention ne contient pas de règles spécifiques pour les « activités de pêche ». Son article 304 dispose toutefois que « [l]es dispositions de la Convention relatives à la responsabilité encourue en cas de dommages sont sans préjudice de l'application des règles existantes et de l'établissement de nouvelles règles concernant la responsabilité en vertu du droit

international ». Pareillement, l'article 35 de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995 stipule que « [l]es États parties sont responsables conformément au droit international des pertes ou dommages qui leur sont imputables en regard du présent Accord ».

3.3 En droit international coutumier, tout fait internationalement illicite de l'Etat engage sa responsabilité internationale (articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, document de l'ONU A/Res/56/83, annexe, article 1). Il y a fait internationalement illicite de l'Etat lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission : a) est attribuable à l'Etat en vertu du droit international ; et b) constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat (article 2). L'Etat responsable est tenu de réparer intégralement le préjudice causé par le fait internationalement illicite. Le préjudice comprend tout dommage [...] résultant du fait internationalement illicite de l'Etat (article 31).

3.4 Dans la zone économique exclusive (ZEE), l'Etat côtier a des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles. La pêche INN pratiquée par un navire battant pavillon d'un Etat dans la ZEE d'un autre Etat constitue un manquement à une obligation internationale envers l'Etat côtier en question. Toutefois, pour que ce manquement constitue un fait internationalement illicite, il doit être imputable à l'Etat du pavillon.

3.5 Les activités de pêche INN sont normalement menées par des personnes physiques ou morales. La Convention vise directement ces personnes à son article 62 4., qui dispose que « [l]es 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 ». En principe, le comportement de personnes physiques ou morales relevant de la juridiction d'un Etat n'est pas en tant que tel attribuable à cet Etat (voir le commentaire de la CDI relatif au chapitre II des articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, *Annuaire de la Commission du droit international, Volume II, Deuxième Partie*, à la p. 38, paragraphe 3). En conséquence, l'Etat du pavillon ne peut pas être tenu directement responsable des activités de pêche INN menées par des navires battant son pavillon. En ce qui concerne les « activités de pêche », pour s'acquitter de ses obligations internationales, sa responsabilité est de veiller à ce que les navires battant son pavillon ne mènent pas d'activités de pêche INN. Il s'agit là d'une obligation de diligence requise qui, en cas de manquement de sa part, engage la responsabilité de l'Etat.

4 Conclusions

Le Royaume des Pays-Bas conclut que l'Etat du pavillon ne peut être tenu responsable des activités de pêche INN menées par des navires battant son pavillon que s'il n'a pas exercé la diligence requise pour s'acquitter de ses obligations internationales en matière d'« activités de pêche ».

La représentante du Royaume des Pays-Bas,
Liesbeth Lijnzaad

La Haye, le 14 mars 2014