



INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA
TRIBUNAL INTERNATIONAL DU DROIT DE LA MER

Communiqué de presse

LE TRIBUNAL REND SON ORDONNANCE EN L'AFFAIRE DU « ZHENG HE » (LUXEMBOURG c. MEXIQUE), MESURES CONSERVATOIRES

Le Tribunal international du droit de la mer a rendu aujourd'hui son ordonnance en l'Affaire du « Zheng He » (*Luxembourg c. Mexique*), *mesures conservatoires*.

Historique de la procédure et contexte factuel

Le 4 juin 2024, le Luxembourg a introduit une instance contre le Mexique devant le Tribunal concernant l'immobilisation du « Zheng He », un navire battant pavillon luxembourgeois. Le 7 juin 2024, le Luxembourg a présenté au Tribunal une demande en prescription de mesures conservatoires au titre de l'article 290, paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (la « Convention »).

Le contexte factuel du différend, tel qu'il a été présenté par les Parties, peut être résumé comme suit (voir paragraphes 44 à 51 de l'ordonnance). Le « Zheng He » est une drague que possède et exploite une société luxembourgeoise dénommée *European Dredging Company SA* (le « propriétaire »). Ayant appareillé depuis le port de Freeport (Bahamas), le navire est arrivé le 11 octobre 2023 à ce que le Luxembourg qualifie de « rade de Tampico » et le Mexique de « zone de mouillage de Tampico », dans la mer territoriale mexicaine. Lors de l'arrivée du navire, l'équipage se composait de 36 marins, dont le capitaine. Alors que le navire attendait dans la zone de mouillage, l'agent du propriétaire a, le 17 octobre 2023, adressé aux autorités du port de Tampico (Mexique) une demande d'autorisation pour accoster le navire au port « pour une période d'environ trois à quatre semaines [...] en attente d'instructions et, dans l'intervalle, pour ravitaillement, relève d'équipage, enlèvement des déchets et des boues ». L'autorisation a été donnée le 21 octobre 2023, et le Luxembourg confirme que le navire est entré au port et y a accosté ce même jour. Le 1^{er} novembre 2023, le Bureau régional pour le Nord-Est de l'Administration d'audit du commerce extérieur (ADACEN) a procédé à une visite domiciliaire à bord du « Zheng He » et, peu après, opéré une « saisie conservatoire » du navire. Selon le Luxembourg, l'ADACEN a décidé d'immobiliser le navire « au motif qu'[il] devait être considéré comme une marchandise dont l'entrée sur le territoire mexicain s'analysait comme une importation ». Le Mexique soutient que, durant la visite domiciliaire, ni le propriétaire ni son agent « n'ont présenté de documents douaniers attestant de la légalité de l'importation, du séjour et de la possession du « Zheng He » sur le territoire national, en violation de la loi mexicaine sur les douanes. » Le 10 novembre 2023, le propriétaire a introduit un recours devant le tribunal de district de Tampico pour

contester les mesures prises par l'ADACEN. Par ordonnance du 15 février 2024, l'ADACEN a fixé le montant total de la « dette fiscale » (Luxembourg) ou du « crédit fiscal » (Mexique) du propriétaire à 1 616 462 343,62 pesos mexicains. Selon le Luxembourg, ce montant équivaut à environ 96 230 000 dollars des États-Unis. L'ordonnance prescrivait également la confiscation du navire. Le 22 mars 2024, le tribunal de district de Tampico a rendu son jugement sur le recours introduit par le propriétaire le 10 novembre 2023. Le Luxembourg estime que le tribunal « a rendu une décision constatant que la procédure douanière diligentée contre le « Zheng He » était nulle » et que la décision « était devenue définitive ». Le Mexique affirme que le statut juridique du navire « fait actuellement l'objet d'un contentieux devant des instances supérieures du pouvoir judiciaire fédéral » et déclare que l'ADACEN a introduit un recours dans le « délai prescrit » contre la décision du tribunal de district de Tampico du 22 mars 2024. De ce fait, le Mexique estime que le jugement du tribunal « n'est pas définitif ».

Le Tribunal a tenu des audiences publiques les 11 et 12 juillet 2024. Dans ses conclusions finales, le Luxembourg prie le Tribunal de prescrire les mesures conservatoires suivantes :

1. Afin de préserver les droits et libertés fondamentaux de l'équipage :
 - Enjoindre au Mexique de continuer à garantir la liberté de circulation des membres de l'équipage hors du navire et leur accès aux établissements du système de santé, à des lieux de culte, et à des équipements de loisirs ;
 - Enjoindre au Mexique de continuer à garantir qu'il ne sera pas fait obstacle au renouvellement de l'équipage et aux rotations nécessaires ;
 - Enjoindre au Mexique de continuer à garantir que l'équipage ne sera pas contraint par la force publique à débarquer du navire ni empêché d'y réembarquer.
2. Afin de préserver les droits du Luxembourg en tant qu'État du pavillon :
 - Enjoindre au Mexique de permettre au Luxembourg d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur le navire, et de rendre possible toutes mesures nécessaires à la maintenance préventive et curative du « Zheng He » afin d'assurer sa conformité aux normes nationales, européennes et internationales applicables aux navires battant pavillon luxembourgeois ;
 - Interdire au Mexique d'exploiter directement ou indirectement le navire « Zheng He » ;
 - Interdire au Mexique toute mesure de création ou de transfert des droits réels sur le navire et le transfert du pavillon du navire « Zheng He ».
3. Afin de ne pas aggraver ou étendre le différend :
 - Interdire au Mexique de recouvrer l'amende douanière de 1 616 462 343,52 pesos mexicains prononcée à l'encontre de *European Dredging Company SA* ;
 - Interdire au Mexique d'immobiliser, de confisquer et d'exproprier, en vue de recouvrer l'amende douanière litigieuse et sous quelque procédure que ce soit, des navires apparentes au navire « Zheng He » battant pavillon luxembourgeois qu'ils soient la propriété de *European Dredging Company SA*, de sa société mère SOFIDRA ou de toute autre filiale de SOFIDRA ;

- Interdire au Mexique d'intenter de nouvelles procédures nationales ou de nouveaux recours relatifs à l'absence d'importation temporaire du « Zheng He », que ce soit contre *European Dredging Company SA*, contre sa société mère SOFIDRA et contre toute autre filiale de SOFIDRA et suspendre les procédures nationales en cours dans l'attente de la décision au fond.

4. Afin de garantir l'égalité des Parties dans la procédure devant le Tribunal :

- Prescrire que le Mexique et le Luxembourg doivent coopérer et, à cette fin, procéder sans retard à des consultations dans le but :
 - a) d'échanger des informations supplémentaires concernant les procédures, gracieuses et contentieuses, de droit mexicain engagées par le Mexique contre le « Zheng He », y compris dans l'immédiat :
 - L'identification des différents quais du port de Tampico, avec leur dénomination officielle et/ou usuelle, et les coordonnées GPS des points extrêmes de chaque quai ;
 - Les textes réglementaires mexicains en vigueur au 21 octobre 2023, ayant fait l'objet d'une publication officielle, relativement au régime fiscal et douanier de chacun des quais du port de Tampico ;
 - Les initiatives prises par les administrations mexicaines, en particulier douanière et portuaire, relativement au différend concernant le « Zheng He » ;
 - b) de prévenir les risques et les effets que pourraient avoir sur le maintien de la classification du navire la non-réalisation, la réalisation insuffisante ou la réalisation tardive des travaux de maintenance et de réparation.

Dans ses conclusions finales, le Mexique a prié le Tribunal « de rejeter la demande de mesures conservatoires du Luxembourg. »

L'ordonnance du Tribunal du 27 juillet 2024

I. Compétence *prima facie*

Dans son ordonnance, le Tribunal rappelle que, « [a]vant de prescrire des mesures conservatoires au titre de l'article 290, paragraphe 1, de la Convention, le Tribunal doit s'assurer qu'il a compétence *prima facie* pour statuer sur le différend ». Il « n'a pas besoin de s'assurer de manière définitive qu'il a compétence quant au fond de l'affaire, mais ne peut cependant prescrire de mesures conservatoires que si les dispositions invoquées par le demandeur semblent *prima facie* constituer une base sur laquelle la compétence du Tribunal pourrait être fondée » (paragraphe 57 de l'ordonnance).

Existence d'un différend relatif à l'interprétation ou l'application de la Convention

Le Luxembourg soutient que « le différend relatif au navire « Zheng He » qui l'oppose au Mexique concerne l'interprétation et l'application de la Convention, en particulier les articles 2, 17, 18, 19, 21, 58, 87, 90, 92, 131 et 300 de [celle-ci]. » Il affirme que le différend porte sur les droits et obligations de l'État du pavillon à

l'égard de ses navires et les droits et obligations de l'État côtier à l'égard des navires étrangers, y compris dans ses eaux intérieures, ses ports de mer et sa mer territoriale (paragraphe 61 de l'ordonnance).

Le Mexique soutient que l'affaire soumise par le Luxembourg ne relève pas de l'interprétation ou de l'application de la Convention, mais porte au contraire sur une question sortant du champ de la Convention (paragraphe 70 de l'ordonnance). Il soutient également que la présente affaire « concerne les eaux intérieures et la situation d'un navire, le « Zheng He », entré volontairement dans le port de Tampico, situé sur le fleuve Pánuco, et qui a enfreint les lois douanières et fiscales du Mexique » (paragraphe 71 de l'ordonnance).

Le Tribunal note que, à la suite de l'immobilisation du « Zheng He », « le Luxembourg a adressé un certain nombre de notes verbales au Mexique demandant, entre autres, que la situation soit réglée dans le cadre du droit international » (paragraphe 80 de l'ordonnance). Il observe au sujet de la réunion qui s'est tenue le 23 février 2024 entre une délégation du Luxembourg et l'Ambassadeur du Mexique au Luxembourg, que, « bien que les Parties divergent quant à l'analyse qu'elles font du contenu de cette réunion [...] il a été fait référence durant cette réunion au droit de passage inoffensif du « Zheng He » » (paragraphe 81 de l'ordonnance). Il estime que, « [b]ien que le Mexique n'ait pas répondu directement à l'assertion du Luxembourg concernant les droits qu'il tient de la Convention [...] avant que l'instance ait été introduite, l'avis du Mexique sur cette question peut se déduire de son comportement » (paragraphe 83 de l'ordonnance). Il est donc est donc d'avis qu'« un différend relatif à l'interprétation ou l'application de la Convention semble, *prima facie*, avoir existé entre les Parties à la date d'introduction de l'instance sur le fond » (paragraphe 84 de l'ordonnance).

Le Tribunal note également « que le demandeur a invoqué un certain nombre de dispositions de la Convention comme constituant une base sur laquelle *prima facie* la compétence du Tribunal à l'égard du différend pourrait être fondée. » Il rappelle que, « au stade actuel de la procédure, il lui suffit de s'assurer que l'une au moins de ces dispositions semble *prima facie* constituer une telle base. » À cet égard, il considère que « l'article 131 de la Convention semble *prima facie* constituer une base sur laquelle sa compétence pourrait être fondée » (paragraphe 85 de l'ordonnance).

Article 283 de la Convention

S'agissant des conditions prévues à l'article 283 de la Convention concernant la tenue d'un échange de vues, le Tribunal note que « le Luxembourg a fait un certain nombre de tentatives pour échanger des vues avec le Mexique au sujet du navire « Zheng He » » (paragraphe 96 de l'ordonnance). Il observe également que dans ses notes verbales subséquentes, datées des 29 mars 2024 et 29 avril 2024, le Luxembourg disait examiner « toutes voies de recours possibles devant les tribunaux internationaux du droit de la mer » et compter « introduire une instance devant le Tribunal. » Ces deux notes verbales sont restées sans réponse de la part du Mexique (paragraphe 97 de l'ordonnance).

Le Tribunal rappelle qu'« un Etat Partie n'a pas obligation de poursuivre un échange de vues, lorsqu'il arrive à la conclusion que les possibilités de parvenir à un

accord ont été épuisées » (paragraphe 99 de l'ordonnance). À cet égard, il considère que « le renvoi par le Mexique aux seules voies de recours ouvertes au Luxembourg en droit interne mexicain pouvait raisonnablement conduire le Luxembourg à la conclusion que toutes les possibilités de parvenir à un accord avaient été épuisées » (paragraphe 100 de l'ordonnance). Il est donc « d'avis que ces considérations sont suffisantes à ce stade pour estimer que les conditions prévues à l'article 283 de la Convention ont été remplies » (paragraphe 101 de l'ordonnance).

Le Tribunal « conclut, *prima facie*, qu'il a compétence pour connaître du différend dont il est saisi » (paragraphe 106 de l'ordonnance).

II. Plausibilité des droits

Le Tribunal rappelle que le pouvoir « de prescrire des mesures conservatoires qu'[il] tient de l'article 290, paragraphe 1, de la Convention, a pour but de préserver les droits respectifs des parties en litige en attendant la décision définitive » et que, « [a]vant de prescrire des mesures conservatoires, le Tribunal n'a pas à trancher les prétentions concurrentes des parties » (paragraphe 107 de l'ordonnance). Il note que, à ce stade de la procédure, il « n'est pas appelé à établir de façon définitive l'existence des droits revendiqués par le demandeur, mais doit uniquement décider si ces droits sont plausibles » (paragraphe 119 de l'ordonnance).

Le Luxembourg soutient que « les droits qu'il cherche à protéger constituent un élément central du droit de la mer et ont pour but de garantir la liberté de navigation et d'autres utilisations internationalement licites de la mer » (paragraphe 108 de l'ordonnance). Le Mexique soutient que le Luxembourg « n'a pas établi l'existence d'un droit plausible qui puisse être relié aux mesures sollicitées » (paragraphe 115 de l'ordonnance).

Tenant compte de la conclusion à laquelle il est parvenu concernant la compétence *prima facie*, le Tribunal détermine ensuite « si les droits allégués dont le Luxembourg sollicite la protection au regard de l'article 131 de la Convention sont plausibles » (paragraphe 120 de l'ordonnance). Il note que « le Luxembourg est un État sans littoral, suivant la définition qui en est donnée à l'article 124 de la Convention, et que le navire « Zheng He » battant son pavillon est immobilisé dans le port de Tampico (Mexique) » (paragraphe 122 de l'ordonnance). Il note également « l'opposition des thèses des Parties quant à l'inégalité de traitement alléguée du « Zheng He » dans le port de Tampico ainsi que les éléments de preuve qu'elles ont présentés » (paragraphe 123 de l'ordonnance). Conscient qu'« à ce stade de la procédure les Parties n'ont pas eu la pleine possibilité de soumettre toutes les preuves afin d'étayer entièrement leurs arguments respectifs », le Tribunal est d'avis que « les droits revendiqués par le Luxembourg en la présente affaire sur le fondement de l'article 131 de la Convention sont plausibles » (paragraphe 124-125 de l'ordonnance).

III. Risque réel et imminent de préjudice irréparable

Le Tribunal rappelle que « [l']article 290, paragraphe 1, de la Convention dispose que le Tribunal peut prescrire des mesures conservatoires pour préserver les droits respectifs des parties en litige ou pour empêcher que le milieu marin ne subisse

de dommages graves. » Il note qu'il « peut prescrire des mesures conservatoires si l'urgence de la situation l'exige » et qu'une « situation d'urgence implique qu'il existe un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits des parties en litige avant que la décision définitive ne soit rendue » (paragraphe 126 de l'ordonnance).

À cet égard, le Luxembourg soutient que « [l']immobilisation et l'amende exorbitante pesant sur le navire « Zheng He » créent un risque réel et imminent de préjudice irréversible » (paragraphe 127 de l'ordonnance), tandis que le Mexique estime que « le critère de l'urgence n'est pas rempli puisqu'il n'existe aucun risque réel et imminent de préjudice irréparable aux droits revendiqués par le Luxembourg » (paragraphe 136 de l'ordonnance).

À la lumière des informations factuelles et des arguments juridiques présentés par les Parties, le Tribunal considère qu'« il n'y a pas actuellement d'urgence, en ce sens qu'il n'existe pas de risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits revendiqués par le Luxembourg » (paragraphe 143 de l'ordonnance). Dans ce contexte, le Tribunal « prend note des assurances données par le Mexique lors des audiences des 11 et 12 juillet 2024 » (paragraphe 144 de l'ordonnance) qui sont reproduites au paragraphe 145 de l'ordonnance.

Le Tribunal rappelle que l'article 92 du Règlement dispose que « [l]e rejet d'une demande en prescription de mesures conservatoires n'empêche pas la partie qui l'avait introduite de présenter en la même affaire une nouvelle demande fondée sur des faits nouveaux » (paragraphe 147 de l'ordonnance). Il note également que « [l]a présente ordonnance ne préjuge en rien la question de la compétence du Tribunal pour connaître du fond de l'affaire, ni aucune question relative à la recevabilité de la requête ou au fond lui-même, et laisse intact le droit du Luxembourg et du Mexique de faire valoir leurs moyens en ces matières » (paragraphe 148 de l'ordonnance).

IV. Dispositif (paragraphe 149 de l'ordonnance)

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL,

Par 22 voix contre 1,

Dit que les circonstances, telles qu'elles se présentent actuellement au Tribunal, ne sont pas de nature à exiger l'exercice de son pouvoir de prescrire des mesures conservatoires en vertu de l'article 290, paragraphe 1, de la Convention.

POUR : M. HEIDAR, *Président* ; Mme CHADHA, *Vice-Présidente* ; MM. JESUS, BOUGUETAIA, ATTARD, KULYK, CABELLO SARUBBI, KITTICHAISAREE, KOLODKIN, Mmes LIJNZAAD, INFANTE CAFFI, M. DUAN, MMES BROWN, CARACCILO, M. KAMGA, Mme ARMAS PFIRTER, MM. HORINOUCI, JOYINI, RHEE, KEH KAMARA, MARCINIAK, *juges* ; M. SZÉKELY Y SÁNCHEZ, *juge ad hoc*.

CONTRE : M. KOHEN, *juge ad hoc*.

M. le juge Kittichaisaree joint une déclaration à l'ordonnance du Tribunal. Mme la juge Infante Caffi et M. le juge Kamga joignent une déclaration commune à l'ordonnance du Tribunal. M. le juge Kulyk joint une opinion individuelle à l'ordonnance du Tribunal. M. le juge *ad hoc* Kohen joint une opinion dissidente à l'ordonnance du Tribunal.

Les textes de l'ordonnance, des déclarations et des opinions, ainsi que la webdiffusion enregistrée de la lecture, sont disponibles sur le [site Web](#) du Tribunal.

N.B. : Les communiqués de presse du Tribunal ne sont pas des documents officiels.
Ils ne sont diffusés qu'à titre d'information.

Les communiqués de presse du Tribunal, documents et autres informations peuvent être obtenus sur le site Web du Tribunal (<http://www.tidm.org> ou <http://www.itlos.org>) et auprès du Greffe du Tribunal.

S'adresser à Mme Julia Ritter ou M. Robert Steenkamp : Am Internationalen Seegerichtshof 1,
22609 Hambourg (Allemagne). Téléphone : (49) (40) 35607-227,
adresse électronique : press@itlos.org.