

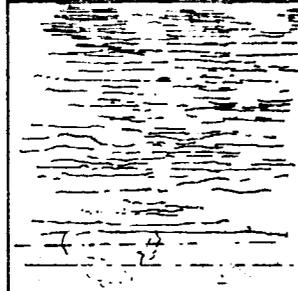
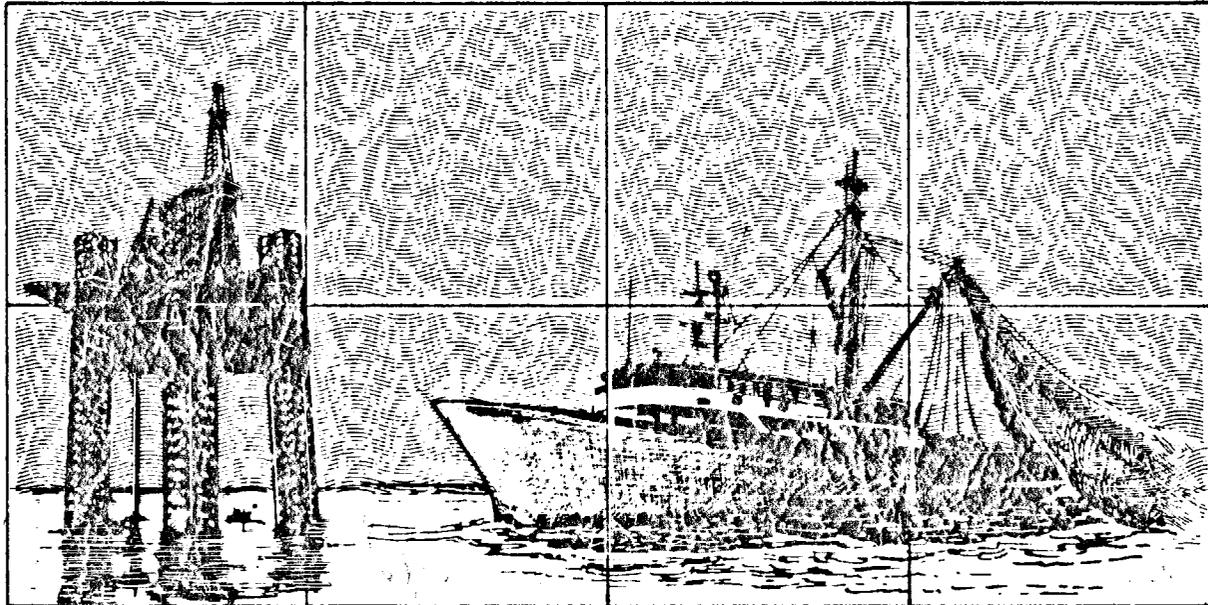


Publications du

CENTRE NATIONAL POUR L'EXPLOITATION DES OCEANS

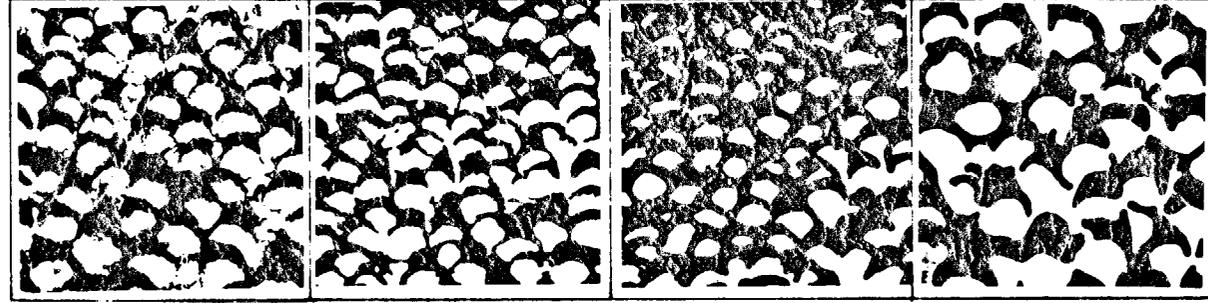
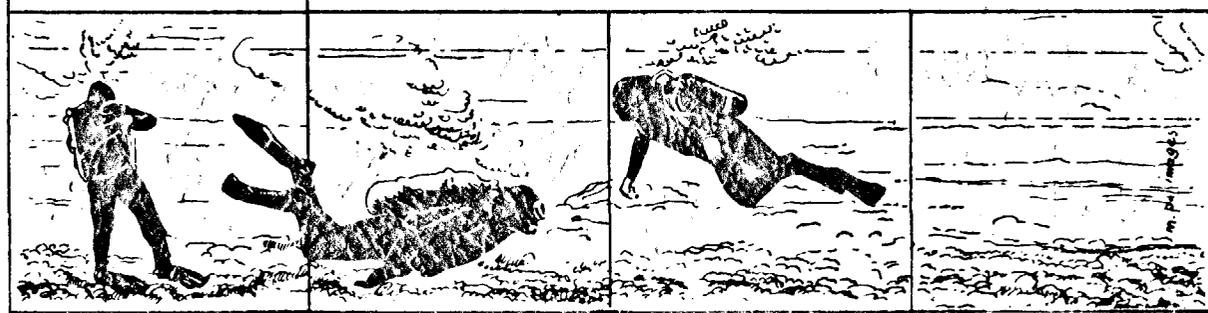
EXCLU DU PRÊT

 **Rapports économiques et juridiques n° 8-1979**



RESSOURCES HALIEUTIQUES ET DROIT INTERNATIONAL

Jean-Pierre BEURIER



- Les Publications Scientifiques et Techniques du Centre National pour l'Exploitation des Océans (CNEXO) comportent les séries suivantes :

The Scientific and Technical Publications of Centre National pour l'Exploitation des Océans (CNEXO) contain the following serials :

- Rapports Scientifiques et Techniques - ISSN 0339-2899. 1971
- Rapports Economiques et Juridiques - ISSN 0339-2910. 1973
- Recueil des Travaux du Centre Océanologique de Bretagne - ISSN 0336-3112. 1972
- Résultats des Campagnes à la Mer - ISSN 0339-2902. 1971
- Actes de Colloques - ISSN 0335-8259. 1971

- Les travaux publiés dans ces séries sont analysés par :

The works published in these serials are analysed by :

- Aquatic Sciences and Fisheries Abstracts
- Bibliographie Géographique Internationale
- Biological Abstracts
- Bulletin Signalétique du C.N.R.S. - Informascience
- Chemical Abstracts
- Norois - Chronique Océanographique
- Hydrographische Bibliographie
- Oceanic Abstracts
- Oceanographic Abstracts and bibliography - Deep Sea Research
- Pollution Abstracts
- Underwater Information Bulletin
- Zoological Record

- Les demandes d'information et les commandes concernant toutes les publications scientifiques et techniques du CNEXO doivent être adressées à :

The inquiries and orders which concern the whole of CNEXO scientific and technical publications have to be mailed to :

SECTION DOCUMENTATION
CENTRE OcéANOLOGIQUE DE BRETAGNE
B.P. 337
29273 BREST CEDEX

Les publications envoyées en échange doivent être expédiées à cette même adresse.

The publications sent in exchange have to be forwarded to the same address.

PUBLICATIONS DU
CENTRE NATIONAL POUR L'EXPLOITATION DES OCÉANS
(C N E X O)

Rapports Économiques et Juridiques N° 8

RESSOURCES HALIEUTIQUES
ET
DROIT INTERNATIONAL

par

Jean-Pierre BEURIER
Docteur en Droit

Faculté de Droit et des Sciences Économiques
Université de Bretagne Occidentale
B.P. 337
29273 BREST CEDEX

RÉSUMÉ

L'accès aux fonds de pêche est déterminé par la restriction de la liberté imposée par l'État riverain au travers de la notion de zone économique exclusive. On assiste à une privatisation des richesses biologiques au profit du riverain. Ce dernier devra cependant respecter les normes de conservation des pêcheries s'il ne veut pas épuiser ses ressources. La convention de 1958 n'a créé qu'un cadre très général. La conservation des stocks est actuellement insuffisante. Ceci a été vivement critiqué par le Tiers-Monde qui favorise un pouvoir de réglementation détenu par le seul riverain.

Un accord ne pourra se faire entre États riverains et États pêcheurs que dans le cadre d'une exploitation régionale des ressources. Cette régionalisation constitue l'idée force du droit de la mer qui naîtra des résultats de la troisième conférence de l'O.N.U.

ABSTRACT

The access to the stocks of fish is determined by the restriction of the freedom of fishing prescribed by the coastal state with the concept of exclusive economic zone, that is to say that the biological resources of the coastal sea will belong to the coastal state. This state has to respect the conservation of fisheries to prevent stocks from overfishing. The 1958 Geneva Convention settled a global regulation of conservation. Actually it is insufficient. Developing countries find a fault with this fact, and promote a regulation power for the only coastal state.

An agreement could succeed between coastal states and fishing states only in the frame of a regional exploitation of resources. This regionalism is the topic concept of the future law of the sea of the U.N. third conference.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
Section 1 : La remise en cause du droit des pêcheries	1
Section 2 : Les données techniques de la gestion des pêcheries	4
● PREMIÈRE PARTIE : L'accès aux pêcheries	11
— CHAPITRE PREMIER : La réglementation de l'accès aux pêcheries par conventions internationales	11
Section 1 : Les accords multilatéraux	12
— Paragraphe 1 : La Conférence de La Haye pour la codification du droit international de mars/avril 1930	12
— Paragraphe 2 : La Convention internationale de Genève du 28 avril 1958 sur la pêche en haute mer et la conservation des ressources biologiques de la mer : l'accès aux fonds	14
— Paragraphe 3 : La Convention de Londres de 1964	18
— Paragraphe 4 : Les conceptions françaises d'accès aux fonds de pêche, à la III ^e Confé- rence de l'O.N.U. sur le droit de la mer	21
Section 2 : Le régime d'accès aux eaux de la C.E.E.	22
— Paragraphe 1 : Le Marché Commun de la pêche	23
— Paragraphe 2 : La mise en place des règles d'accès aux eaux communautaires	25
— Paragraphe 3 : Les problèmes d'accès nés de l'adhésion de nouveaux États	27
— Paragraphe 4 : La C.E.E. et le nouveau droit de la mer	28
— Paragraphe 5 : Les conséquences du Marché commun de la pêche sur les autres accords de pêche des États-membres	29
Section 3 : Les accords bilatéraux de la France	31
— Paragraphe 1 : Les accords de coopération	31
— Paragraphe 2 : Les accords avec les États membres de la C.E.E.	35
— Paragraphe 3 : Les accords avec les États tiers	39
— CHAPITRE II : La réglementation de l'accès aux pêcheries déterminée unilatéralement par les États	45
Section 1 : Les zones de pêche réservées	45
— Paragraphe 1 : Leur origine : les proclamations unilatérales	45
— Paragraphe 2 : La notion juridique	46
— Paragraphe 3 : La pratique internationale	50
— Paragraphe 4 : Les conceptions françaises	55
— Paragraphe 5 : L'avenir des zones de pêche	57
Section 2 : La zone économique exclusive	59
— Paragraphe 1 : La notion de zone économique	59
— Paragraphe 2 : Les dangers de la notion de zone économique exclusive	67
— Paragraphe 3 : La France et la zone économique exclusive	71
● DEUXIÈME PARTIE : La conservation des pêcheries	77
— CHAPITRE PREMIER : La fixation des normes de la conservation	77
Section 1 : Le cadre juridique universel de la conservation des stocks	78
Sous-section 1 : La Convention de Genève de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer : la conservation des stocks	79
— Paragraphe 1 : Les travaux préparatoires de la Commission du Droit International et la conférence technique de Rome de 1955	79
— Paragraphe 2 : Les principes de conservation de la Convention de 1958	82

<i>Sous-section 2</i> : La III ^e Conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer : la notion de conservation des ressources vivantes	86
— Paragraphe 1 : L'échec des solutions mondiales	87
— Paragraphe 2 : Les solutions du Texte de Négociation	88
Section 2 : Le cadre juridique spécifique de la conservation des stocks	94
<i>Sous-section 1</i> : Les organisations internationales de pêche et de chasse maritimes auxquelles la France est partie	95
— Paragraphe 1 : Les principes généraux des organisations multilatérales de pêche et de chasse maritimes	95
— <i>Sous-paragraphe 1</i> : Le statut juridique des organisations	96
— <i>Sous-paragraphe 2</i> : La compétence des organisations	100
— <i>Sous-paragraphe 3</i> : Le devenir des organisations de pêche et de chasse maritimes ..	103
— Paragraphe 2 : Les organisations régionales	105
— <i>Sous-paragraphe 1</i> : La commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est (N.E.A.F.C.)	106
— <i>Sous-paragraphe 2</i> : La Commission des Pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest (I.C.N.A.F.)	110
— <i>Sous-paragraphe 3</i> : La Commission internationale des Pêches pour l'Atlantique du Sud-Est (I.C.S.E.A.F.)	113
— <i>Sous-paragraphe 4</i> : Le Conseil des Pêches pour la Méditerranée (G.F.C.M.)	114
— <i>Sous-paragraphe 5</i> : Le Conseil Indo-Pacifique des Pêches (I.P.F.C.)	115
— <i>Sous-paragraphe 6</i> : La Commission des Pêches pour l'Océan Indien (I.O.F.C.) ..	116
— <i>Sous-paragraphe 7</i> : Le Comité des Pêches pour l'Atlantique du Centre-Est (C.E.C.A.F.)	116
— <i>Sous-paragraphe 8</i> : La Commission des Pêches pour l'Atlantique du Centre-Ouest (W.E.C.A.F.C.)	117
— <i>Sous-paragraphe 9</i> : La Commission consultative des Pêches pour l'Atlantique du Sud-Ouest (C.A.R.P.A.S.)	117
— Paragraphe 3 : Les organisations par espèces	118
— <i>Sous-paragraphe 1</i> : La Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (I.C.C.A.T.)	118
— <i>Sous-paragraphe 2</i> : La commission inter-américaine du thon tropical (I.A.T.T.C.) ..	119
— <i>Sous-paragraphe 3</i> : La Commission internationale pour la chasse à la baleine (I.W.C.)	121
<i>Sous-section 2</i> : Le rôle de la C.E.E. dans la conservation des stocks	124
— Paragraphe 1 : L'étendue des compétences des Communautés en matière de conservation	125
— Paragraphe 2 : La comptabilité des engagements des États-membres au sein de la C.E.E. et hors de l'organisation	128
— CHAPITRE II : Le contrôle et la sanction de l'application des normes de la conservation ..	133
Section 1 : L'organisation du système de police internationale de la conservation des espèces ..	135
— Paragraphe 1 : Le fondement et la force des clauses instituant la police de la conservation ..	136
— Paragraphe 2 : Les organes chargés de la police de la conservation	138
Section 2 : L'exercice de la police internationale et ses conséquences judiciaires	141
— Paragraphe 1 : La constatation des infractions	141
— Paragraphe 2 : La sanction des infractions	144
Section 3 : Les conséquences de la zone économique exclusive sur l'exercice de la police internationale en mer	147
— Paragraphe 1 : Les compétences prédominantes de l'État riverain	147
— Paragraphe 2 : La coopération nécessaire des États riverains	149

● CONCLUSION GÉNÉRALE : une solution régionaliste	153
Bibliographie	159
Annexe	168

TABLE DES ABRÉVIATIONS

A.F.D.I.	Annuaire Français de Droit International
A.J.I.L.	American Journal of International Law
B.O.M.	Bulletin Officiel Méthodique de la Marine Marchande
B.O.M.M.	Bulletin Officiel de la Marine Marchande
C.D.I.	Commission du Droit International
C.I.E.M.	Conseil International pour l'Exploitation de la Mer
C.Y.I.L.	Canadian Year book of International Law
D.M.F.	Le Droit Maritime Français
I.L.M.	International Legal Material
J.D.I.	Journal du Droit International
J.M.M.	Journal de la Marine Marchande
J.O.C.E.	Journal Officiel des Communautés Européennes
L.N.T.S.	League of Nations Treaty Series
O.D.I.L.J.	Ocean Development and International Law Journal
R.A.R.	Recueil des Actes Réglementaires
R.B.D.I.	Revue Belge de Droit International
R.C.A.D.I.	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
R.G.D.I.P.	Revue Générale de Droit International Public
R.M.C.	Revue du Marché Commun
R.T.D.E.	Revue Trimestrielle de Droit Européen
S.F.D.I.	Société Française de Droit International
U.N.T.S.	United Nations Treaties Series

INTRODUCTION

José Suarez a déclaré, en 1927, devant l'Assemblée de la Société des Nations : "Le plus grand attentat contre la liberté de la pêche c'est de l'exercer de telle sorte que s'épuisent ses richesses" (1).

Cette citation met en évidence deux postulats : la pêche maritime est considérée comme une activité libre pour tous, et la conservation des ressources halieutiques est le meilleur garant de cette liberté.

SECTION 1

LA REMISE EN CAUSE DU DROIT DES PÊCHERIES

Le principe général de la liberté de la haute mer comporte-t-il nécessairement comme corollaire celui de la liberté de la pêche? Les deux principes ont souvent été liés depuis Hugo de Groot et la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer fait figurer la liberté de pêche au nombre des quatre libertés fondamentales de la haute mer. Cependant, cette règle n'est pas universelle. Ainsi, au XVII^e siècle, alors que les rois Stuart revendiquaient le droit de préséance en mer pour les vaisseaux britanniques, des droits de pêche étaient prélevés par les bâtiments anglais sur les navires des autres nations riveraines de la mer du Nord.

Au XIX^e siècle encore, Sir Travers Twiss affirmait que "le droit de pêche et le droit de navigation obéissent à des principes de droit différents puisque le droit de pêche en haute mer, dans certaines limites, peut être l'apanage exclusif d'une nation" (2).

Après 1945, les États sud-américains avaient, eux aussi, dissocié la liberté de navigation de la liberté de pêche. Le Pérou notamment, à la Commission du Droit International, avait soutenu que la liberté des mers était fondée sur le "Jus Communicationis" qui n'incluait pas la liberté de la pêche et que si celle-ci avait été longtemps admise c'est que l'on considérait les ressources de la mer inépuisables.

I. UN PRINCIPE : LA LIBERTÉ DE LA PÊCHE

La position des États latino-américains tendait à justifier leurs prétentions de réglementer unilatéralement la pêche dans la haute mer adjacente à leurs côtes. Le délégué du Pérou à la Conférence de Genève sur le droit de la mer a fait état d'un argument économique et non juridique pour baser les prétentions de son Gouvernement, en réfutant les arguments de la C.D.I. au motif que : "La Commission du Droit International s'est ralliée à la thèse extrême la plus favorable aux États maritimes puissants et riches qui possèdent les flottes de pêche les plus nombreuses et les mieux équipées" (3).

Le principe de la liberté de pêche en haute mer, défendu pour des raisons économiques par les États industriels, a été combattu par les États en développement pour les mêmes motifs. Dans les deux cas, le droit n'a été utilisé que pour tenter de justifier la possession d'une ressource naturelle sans maître.

(1) S.D.N. - C 196 M 70 - 1927 V - C.P.D. 195 (2).

(2) TWISS (T) : "Law of nations" Treaty. Oxford 1861.

(3) Doc. O.N.U. A/Conf./13/14 du 3 décembre 1957.

Du milieu du XIX^e siècle au début du XX^e siècle des motifs essentiellement économiques, notamment la nécessité de rentabilité, ont conduit les États industriels à piller les ressources biologiques de la mer à leur seul profit. Puis, les impératifs de la concurrence ont conduit l'exploitation halieutique au gaspillage, rejet à la mer d'espèces non commercialisables, fabrication d'aliments pour animaux, au lieu de réserver les produits de la pêche à la consommation humaine. L'absence de gestion rationnelle, corollaire de la liberté d'exploitation d'une ressource naturelle renouvelable, est la cause directe de l'épuisement de cette ressource. Cette situation anarchique est à l'origine de la réaction des États en développement. Incapables de supporter la concurrence des États industriels, ils désiraient néanmoins développer leurs pêcheries et, pour ce faire, protéger les stocks les plus facilement accessibles pour leurs ressortissants. Ils ont soutenu, au nom de leurs besoins économiques, la notion de contrôle des ressources voisines de leurs côtes, puis l'appropriation de ces ressources par l'État riverain.

L'absence de gestion des ressources halieutiques a pour origine l'idée, admise depuis Grotius, qu'elles étaient inépuisables par l'action de pêche. En 1882, un diplomate britannique déclarait encore que tout ce que l'homme pouvait faire ne saurait avoir d'incidence sur le nombre de harengs de la mer du Nord. On sait aujourd'hui que les ressources halieutiques sont épuisables. Il est illogique de continuer à rattacher sans base solide la liberté de la pêche à la notion de liberté de la mer dont le fondement est le "Jus Communicationis". De toutes façons, les bouleversements du droit de la mer sous la pression du Tiers-Monde sont tels que le vieux principe de liberté, entretenu par les pays industriels, ne pouvait résister aux idées nouvelles issues des revendications des États en développement. La liberté de la pêche, telle qu'elle existait, n'était en fait qu'une contrainte pour les économies naissantes des États neufs, alors qu'une exploitation surveillée et contrôlée est le plus sûr garant du développement de cette activité pour ces derniers. La liberté de pêche-anarchie n'existera plus à l'avenir.

Dans ces conditions, il est nécessaire de répondre à plusieurs questions :

- Quel sera le statut juridique des ressources halieutiques au-delà de la mer territoriale, et comment accéder aux pêcheries ?
- Comment éviter le gaspillage des ressources et leur épuisement, et par quels moyens juridiques mettre en œuvre les solutions techniques ?
- Comment intégrer la gestion des ressources halieutiques dans le cadre général de l'exploitation de l'océan et éviter les iniquités ?

Selon la résolution 2750 - C(XXV) de l'Assemblée générale de l'O.N.U., "les réalités politiques et économiques, le développement scientifique et les progrès rapides de la technique qui ont marqué la dernière décennie rendent plus nécessaire que jamais un renouvellement du droit de la mer".

Il aurait fallu ajouter dans cette résolution que "cette dernière décennie a été également celle d'une prise de conscience de la prédominance du fait océanique sur le globe terrestre" (5). Il est apparu que l'objectif de l'économie des pêches ne pouvait plus être celui de la production maximum, mais devait consister à dégager le rendement optimum de chaque stock de poissons. En effet, si depuis 1945 les prises mondiales ont augmenté régulièrement de 6 à 7 % par an, le total des captures, pour la première fois en 1969, a enregistré une baisse par rapport à l'année précédente. Les économistes estiment que le taux de croissance ne sera plus que de l'ordre de 2 à 4 % dans l'avenir alors que l'effort de pêche ne cesse de croître (6).

(4) Résolution du 17 décembre 1970 (adoptée par 108 voix, 7 oppositions et 6 abstentions), décidant de convoquer une Conférence sur le droit de la mer.

(5) QUENEUDEC J.-P. : "La remise en cause du droit de la mer". Actualités du droit de la mer. Colloque de Montpellier. S.F.D.I. 1972 (p. 14).

(6) Si l'on excepte l'année 1972, qui enregistra le record des captures d'anchois du Pérou (12 millions de tonnes), les pêcheries mondiales ont régressé et actuellement stagnent aux alentours de 65 millions de tonnes.

II. LES PRÉMICES D'UN NOUVEAU DROIT

On a soutenu que l'évolution du droit de la mer au cours des siècles passés a été animée par trois mouvements de grande amplitude :

Un premier qui aurait duré du XVII^e siècle à la seconde guerre mondiale, aurait provoqué l'établissement d'un droit basé sur des éléments d'ordre commercial, colonial ou militaire. Un deuxième qui aurait vu l'évolution de ce droit dans le sens de la primauté des intérêts économiques sur les intérêts purement commerciaux et militaires. Un troisième qui débiterait à notre époque et prendrait en considération les données beaucoup plus complexes, tenant compte des développements qui se sont produits dans les domaines techniques et économiques au cours des récentes décennies, conduisant à l'élaboration actuelle d'un nouveau droit.

L'évolution du droit des pêcheries suit un chemin identique, mais porte sur la ressource océanique la plus immédiatement menacée d'épuisement, conséquence directe de la " primauté des intérêts économiques ".

La refonte du droit de la mer était devenue nécessaire du fait des progrès de l'océanologie, qui ont rapidement rendu caducs les termes des Conventions de 1958 et de la prise de conscience par le Tiers-Monde de son pouvoir économique. En matière de pêcheries, les États ayant ratifié la Convention de 1958 sur la conservation des ressources de la haute mer ne représentaient que 25 % des captures mondiales. Cette convention ne lie aucun des grands États pêcheurs.

L'O.N.U. décida d'étudier les problèmes marins dès 1967. Le 18 décembre, une résolution était adoptée instituant un Comité des fonds marins pour l'évaluation des richesses de la mer (234-XXII). Lors de sa XXII^e session, l'Assemblée Générale de l'O.N.U. créait un " Comité spécial chargé d'étudier les utilisations pacifiques du lit des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale ", Comité composé de trente-cinq membres. Ce Comité s'institutionnalisait l'année suivante (7) et devenait " le Comité permanent pour l'utilisation pacifique du lit des mers et du fond des océans ". Il était fort de quarante-deux membres. En 1970, il rassemblait quatre-vingt-six membres (8) et quatre-vingt-onze en 1971 (9). Les tâches de ce Comité se sont précisées au cours des années : simplement conscient de l'acuité des problèmes de droit de la mer en 1968, il proposait des solutions en 1970, pour devenir enfin Comité préparatoire de la troisième Conférence sur le droit de la mer. L'ambassadeur Galindo Pohl déclarait en 1971 que le Comité représentait en fait la Conférence elle-même dans sa phase initiale (10). Cette même année, devant l'ampleur de la tâche à accomplir, il fut décidé de créer trois sous-comités pléniers dont le travail devait être coordonné par le Comité.

En fait, il s'agissait du même Comité préparatoire siégeant chaque fois sous des dénominations différentes (11). Le Sous-Comité 1 reçut pour mandat d'élaborer des projets d'articles de traité portant sur le régime international à créer. Le Sous-Comité 2 devait dresser la liste complète des sujets relatifs au droit de la mer. Enfin, le Sous-Comité 3 avait à traiter de la protection du milieu marin et de la recherche scientifique. Tous les projets étudiés par le Comité préconisaient l'institution d'organisations spécialisées par région ou par espèce pour aboutir à une meilleure gestion des pêcheries. Les conclusions des délégations proposaient toutes, à de très rares exceptions près, le renforcement des organisations existantes. Parallèlement, les critiques avancées contre les organes existants (timidité des procédures de contrôle, adhésions facultatives...) permettaient aux États riverains en développement de tenter de justifier l'augmentation de leurs compétences exclusives dans la zone des 200 milles. Les faits contribuaient inévitablement à la remise en cause du principe de la liberté de la pêche.

(7) Résolution 2467. A XXIII du 21 décembre 1968.

(8) Résolution 2750 - C XXV du 17 décembre 1970.

(9) Résolution 2881 - XXVI du 21 décembre 1971.

(10) A/AC. 138/S.R. 63.

(11) LEVY J.-P. : "La troisième Conférence sur le droit de la mer". A.F.D.I. 1971 p. 795.

SECTION 2

LES DONNÉES TECHNIQUES DE LA GESTION DES PÊCHERIES

1. PROBLÈME HALIEUTIQUE

A. LES DONNÉES ÉCONOMIQUES

Avec l'apparition du moteur diésel, des chaluts à panneaux et des chambres froides, les moyens de capture ont considérablement augmenté. Les réseaux de distribution modernes ont permis parallèlement d'ouvrir de vastes débouchés dans de nouvelles régions à forte densité humaine.

La production mondiale en 1900 ne dépassait pas 4 millions de tonnes, elle passait à 16 millions en 1938, 25 millions en 1950, 45 millions en 1968 pour atteindre le chiffre record en 1971-1972 de 65 millions pour une valeur de débarquement de 46 milliards de francs. Depuis le début de la crise mondiale des pêches hauturières en 1973, la production a régressé et stagne vers 60 millions (59 millions en 1975) (12).

Si l'on excepte les quatre dernières années, le taux de croissance de la pêche s'est maintenu à un niveau voisin de 85 % par décennies au XX^e siècle : c'est la plus forte croissance constatée parmi les productions alimentaires. Il semble que cette période exceptionnelle soit terminée en raison de la raréfaction des produits marins. Les investissements nécessaires pour armer un navire de pêche industrielle ont augmenté dans les proportions considérables (13), leur amortissement n'est pas facile, ce qui entraîne une concurrence très forte pour l'exploitation des principaux fonds de pêche. Très vite, on voit apparaître un clivage entre les pêches côtière et hauturière, la première étant exercée par des autochtones et la seconde par des navires étrangers à l'État riverain; ce clivage correspond le plus souvent dans les zones tropicales et subtropicales à la situation suivante : flotilles côtières battant pavillon d'un État riverain en développement, flotilles hauturières battant pavillon d'un État industrialisé. L'économie de cueillette pratiquée en mer jusqu'à la fin du XIX^e siècle n'avait pas entamé la biomasse de façon sensible en raison de la faible puissance de la traction à voile. Cette même économie a bouleversé l'équilibre zoologique naturel depuis l'utilisation de la vapeur : "un seul navire à vapeur monté par 14 hommes ramenait autant de poissons que 80 voiliers armés par 600 pêcheurs" (14).

La mise au point du moteur diésel semi-rapide et des grands navires-congélateurs a bouleversé en vingt ans la pêche maritime plus encore que ne l'avait fait la vapeur en 50 ans. Ainsi en 1970, la flotte de pêche japonaise comprenait 1 386 unités de plus de 100 tjb (18,4 % du total mondial) représentant 997 000 tjb (12,5 % du total mondial); celle de l'U.R.S.S. était composée de 3 055 unités (23,6 % du total mondial) représentant 3 996 000 tjb (51,2 % du tonnage mondial); la Norvège 635 unités pour 182 000 tjb; l'Espagne 1 364 unités pour 432 000 tjb (15). Au 1^{er} juillet 1974, la flotte de pêche mondiale de navires de plus de 100 tonneaux était de 17 622 navires totalisant 7 334 359 tjb (16).

(12) TROADEC J.-P. : "Développement de la pêche dans le monde". Océanographie biologique appliquée. BOUGIS P., Masson, Paris 1976 p. 158 et F.A.O. Doc. C.O.F.1./77/5, sup. 3.

(13) Un chalutier de pêche arrière de 2.000 CV, long de 50 mètres, coûtait, en 1964, 4 millions de francs, en 1979, il en coûtait 16 millions.

(14) BOYER A. : "La réglementation internationale des pêches maritimes". La documentation française, Paris 1969, n° 3618 p. 21.

(15) Lloyd's Register of Shipping statistical tables 1970.

(16) La pêche maritime n° 1161, juin 1976, p. 876. Ce tonnage n'était que de 1,8 million en 1952.

La France, au vingtième rang mondial, présentait en 1977 les statistiques suivantes : 447 navires de plus de 100 tonneaux pour 167 856 tjb et un tonnage débarqué de 682 000 tonnes, d'une valeur de 2 921 millions de francs pour une puissance embarquée de 514 559 CV (17). En trois ans, la France a désarmé 200 navires représentant 15 000 tonneaux; la situation de la pêche fraîche hauturière est alarmante et la grande pêche va peut-être disparaître (18).

B. LES DONNÉES BIOLOGIQUES

Des végétaux aux carnivores, la matière vivante est produite et consommée à l'intérieur de la "pyramide alimentaire". La transmission s'effectue d'un niveau à l'autre avec des pertes importantes. La biomasse végétale des océans est estimée à 300 à 500 milliards de tonnes, les herbivores ne représentent que 70 milliards de tonnes, quant aux espèces que l'homme peut capturer et consommer aisément, elles ne représentent que 300 millions de tonnes. Pour la seule mer du Nord, le tonnage des captures en 1970 s'est élevé à 3 173 100 tonnes (14).

La production disponible est donc relativement limitée. Les ponctions opérées par la pêche sont importantes. Pour beaucoup de stocks exploités, la pression de pêche est désormais le premier facteur conditionnant leur abondance. Il est même techniquement possible, sinon facile, d'épuiser pratiquement un stock par la pêche.

Une discipline scientifique est donc née, qui s'est donnée pour but de comprendre l'action de pêche sur les stocks exploités, et d'élaborer des modèles prévisionnels rendant compte des conséquences à attendre du choix d'un schéma d'exploitation. C'est la dynamique des populations, ébauchée par Baranov et Russel, entre les deux guerres, développée depuis 1945 grâce notamment aux efforts de Beverton et Holt, Gulland, Ricker et Schaefer (20).

Ces modèles raisonnent sur des stocks correspondant à des unités de gestion, et supposés dans le cas le plus simple homogènes et isolés. Le schéma d'exploitation sera caractérisé par des éléments qualitatifs (type d'engin, maillage des arts, voire date d'ouverture et de fermeture de la pêche), et un élément quantitatif, mesurant l'importance de la pression exercée sur un stock (notion d'effort ou d'intensité de pêche).

Les modèles les plus simples (Schaefer et ses continuateurs) envisagent simplement l'impact de variations de l'effort de pêche.

L'équilibre correspond à un effort restant constant suffisamment longtemps pour que, par delà les phénomènes de transition, les captures se stabilisent à un niveau constant d'équilibre.

Si l'effort croît, au-delà du point M les captures à l'équilibre n'augmentent plus, mais au contraire diminuent. Ce point correspond à la production maximale équilibrée (P.M.E.) ou production renouvelable maximale (P.R.M.), en anglais Maximum Sustainable Yield (M.S.Y.). Il ne correspond pas nécessairement à un optimum économique. Une analyse simple conduit alors à s'intéresser à la droite en pointillé, indiquant la croissance des coûts avec l'effort de pêche. Si en ordonnée plus que les tonnages sont reportés les gains, on voit apparaître le point S de rentabilité nulle. Par ailleurs, le point P correspond à un certain optimum dans l'exploitation où des bénéfices maximaux sont dégagés.

(17) France-Pêche n° 231, juin 1978.

(18) Les ports français sont loin des bancs et le coût du carburant est passé de 10 francs en 1972 à 60 francs en 1977. le soutage en Afrique est passé de 20 francs en 1973 à 72 francs en 1977, "Germes" n° 28, juin 1977.

(19) Rapport du David DAVIS Memorial : "The north sea challenge and opportunity". Institute of international studies. Europa publications, 1975, p. 9.

(20) Fisheries laboratory Lowestoft de Grande-Bretagne pour les trois premiers, respectivement : Fisheries research board of Canada et Scripps Institution of Oceanography des Etats-Unis pour les autres.

Des modèles plus évolués peuvent être utilisés, qui distinguent les phénomènes de croissance, de mortalité et de recrutement, arrivée des jeunes. Ils seront indispensables lorsque l'on envisagera de possibles changements qualitatifs dans l'exploitation et non de simples variations de l'effort de pêche. Le cas le plus important correspond à une modulation de l'âge ou de la taille minimale des animaux capturés (âge dit de première capture), en jouant par exemple sur le maillage des arts. Ces modèles (Beverton et Holt, Ricker) montrent que l'effet de variations de l'effort de pêche et de l'âge à la première capture sont très étroitement liés. A titre d'exemple, si l'exploitation est intense, on pourra avoir intérêt à épargner les jeunes individus que l'on a une forte chance de capturer plus tard. Si l'effort est faible au contraire, on court le risque en évitant la capture d'un jeune individu de ne jamais le récupérer.

La gestion rationnelle d'un stock doit se fonder sur un modèle prévisionnel établi par la dynamique des populations exploitées. Ces modèles doivent être complétés sur le plan économique. Le technicien choisira alors le schéma d'exploitation qui paraît le mieux adapté. Le juriste n'intervient qu'à l'issue de ces trois étapes. Les mesures dont il devra préparer le respect sont de divers types :

1. Le contrôle des méthodes de pêche (choix des engins, types de navires, puissance embarquée).
2. Le quota de prise (par exemple limitation de la prise annuelle au niveau optimum ou maximum).
3. Le quota d'effort de pêche (limitation du temps de pêche ou du nombre de navires sur une pêcherie).
4. La fixation de zones interdites à la pêche (cantonnements définitifs ou temporaires fixes ou temporaires tournants).
5. La fermeture de la pêche à des périodes fixes.
6. La taille limite de première capture.
7. Le maillage des arts (conséquence directe du paramètre n° 6) (21).

Les mesures choisies devront être souples, adaptées aux spécificités de chaque stock. On distingue notamment (22) :

- a) Les espèces sédentaires (mollusques).
- b) Les espèces migratives, essentiellement pélagiques : thunidés, clupéidés, eugraulidés, cétacés.
- c) Les espèces côtières : gadidés, pleurocnètes.
- d) Les espèces diadromes se partagent les eaux douces et salées, les anadromes qui frayent en eaux douces : saumons, esturgeons. Les catadromes qui frayent en eaux salées : anguilles.

II. HISTORIQUE DE LA GESTION DES PÊCHERIES

La notion d'aménagement des pêcheries s'est développée dans l'hémisphère Nord dès le XIV^e siècle. A cette époque, il s'agissait surtout d'un partage des captures par l'octroi de droits de pêche. De nombreuses clauses sont restées longtemps en vigueur comme les droits accordés aux français dans les eaux de Terre-Neuve par le traité d'Utrecht de 1713. Mais, c'est le développement du chalutage à vapeur qui, à partir de 1876, a posé rapidement des problèmes halieutiques au plan international. C'est dans le but de résoudre ces problèmes que les scientifiques s'intéressant à la pêche se réunirent en congrès à la fin du XIX^e siècle, aux Sables-d'Olonne en 1886 tout d'abord, puis à Bergen en 1898, enfin à Paris en 1900 afin de confronter leurs travaux et de formuler des souhaits pour que cessent les abus d'une pêche trop intensive. Le désir de rationaliser les pêches est à l'origine de la création de deux types d'organes internationaux dont l'évolution sera comparable : les organes scientifiques internationaux pour le progrès de la science halieutique et les organes internationaux de gestion, pour lesquels la gestion rationnelle est la motivation principale. Ce n'est que plus tard que naîtra le besoin d'instaurer un organe mondial de synthèse, qui conduira à la création d'un Comité des pêches à la F.A.O.

(21) FONTENEAU A. : "Exploitation rationnelle des stocks de poissons et les techniques de simulation". La Pêche Maritime n° 1167, p. 425.

(22) Doc. O.N.U. A/AC. 138/S.C. III/L. 8 du 27 juillet 1972.

A. LES ORGANES SCIENTIFIQUES

1. Le Conseil International pour l'Exploration de la Mer (C.I.E.M.).

En 1899, le roi de Suède réunit à Stockholm une Conférence internationale pour l'exploration de la mer; l'importance des travaux nécessita la réunion d'une seconde Conférence à Kristiania en 1901 pour adopter un programme de recherche océanographique international. Le 22 juillet 1902, huit États (23) créaient à Copenhague un Conseil permanent International pour l'Exploration de la Mer destiné à exécuter ce programme. D'après ses statuts, ce Conseil avait peu d'autonomie et peu de moyens. Longtemps, le C.I.E.M. n'a pas eu d'organisation structurée, mais a répondu aux contrats passés avec les Communautés scientifiques des États membres. Il fallut attendre le 12 septembre 1964 pour qu'une nouvelle convention soit signée à Copenhague, qui entra en vigueur le 22 juillet 1968 (24).

La nouvelle convention prévoit que le C.I.E.M. doit promouvoir la recherche pour l'étude de l'océan (notamment les êtres vivants), dresser des programmes de recherche en accord avec les membres, publier les résultats.

Sa compétence comprend l'Atlantique et les mers adjacentes pour l'ensemble des ressources biologiques de la zone. Le travail est mené dans des Comités (douze) et des groupes de travail s'occupant d'un sujet propre ou d'une zone spécifique. Un Comité consultatif coordonne les activités des Comités. Un bureau possède les fonctions exécutives et utilise un secrétariat permanent. Le Conseil coopère avec de nombreux chercheurs et un grand nombre d'organismes scientifiques ou de gestion. Il collecte les publications et les données hydrographiques, standardise les méthodes et instruments de recherche, collectionne les résultats statistiques des pêcheries et publie de nombreuses études. Le financement est assuré par les contributions annuelles des membres.

On distingue les délégués (deux par État-membre) et les experts nationaux. Les Comités préparent les programmes avec les experts et les soumettent au Comité consultatif composé des présidents de chaque Comité permanent. Les propositions sont transmises au Conseil des délégués par le bureau (composé de six vices-présidents et d'un président). Le Conseil comporte enfin un Comité financier et un Comité de publication.

Le C.I.E.M. a vocation à la fois à la recherche fondamentale et à la recherche appliquée. Il est le conseiller scientifique de certaines Commissions internationales de pêche (N.E.A.F.C. notamment) à qui il donne des avis. Il n'a pas de pouvoir direct, mais par son autorité scientifique, il pèse sur les décisions des Commissions de pêche, et même des Communautés européennes. Lors de sa 62^e réunion statutaire (Copenhague du 30 septembre au 9 octobre 1974), les dix-sept pays membres ont décidé d'élargir les zones de recherche et d'étendre les sujets d'étude (mariculture, pollution, sables et graviers) (25).

2. La Commission Internationale pour l'Exploration Scientifique de la Méditerranée (C.I.E.S.M.).

Le Congrès international des océanographes de 1908 demande la création d'une Commission semblable au C.I.E.M. pour la Méditerranée. Le Prince Albert 1^{er} réunit une Commission de la Méditerranée le 30 mars 1910, qui prit le nom de Commission Internationale pour l'Exploration

(23) Allemagne, Danemark, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Suède. Chaque État devait renouveler son engagement tous les cinq ans. La France y adhère en 1920.
États membres en 1975 : Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, R.F.A., R.D.A., Royaume-Uni, U.R.S.S., États-Unis (depuis 1973), (l'Italie a quitté le Conseil en 1974). Voir à ce sujet : LUCAS C.-E. : "International Fisheries bodies of the North Atlantic", Law of the sea institute-occasional paper n° 5 avril 1970; WENT A.-E.-J. : "Seventy years agrowing", rapport du C.I.E.M. n° 165, Copenhague, 1972, p. 13 et suiv.

(24) I.L.M. 1968, p. 302. Rec. des traités O.N.U. vol. 652, p. 237, n° 9344. France : Décret de publication 69-206 du 3 mars 1969. J.O.R.F. 7 mars 1969, p. 2358.

(25) La Pêche Maritime n° 1161, p. 895.

Scientifique de la Méditerranée à sa première Assemblée à Rome en février 1914, ses statuts furent adoptés à la 2^e Assemblée à Madrid en 1919 (26). Cet organe n'a jamais atteint le niveau du C.I.E.M. Le texte de 1919 est un accord peu précis. De nouveaux statuts furent proposés en 1929. Lors de la création du Conseil Général des pêcheries pour la Méditerranée, l'existence même de la Commission fut mise en cause. A la 12^e session de la Commission, le 1^{er} mars 1951, il a été demandé non sa suppression mais son étroite collaboration avec la F.A.O. Actuellement, la C.I.E.S.M., qui ne comprend que des États riverains, fixe le programme de recherche pour cette zone, mais les réunions n'ont lieu que tous les deux ans.

B. LES ORGANES DE GESTION

Le premier organe international destiné à la gestion des pêches a été créé à la suite du traité signé en 1908 entre le Canada et les États-Unis à propos des ressources halieutiques des eaux contiguës de ce pays. Cet accord fut sans lendemain car les États-Unis n'ont jamais appliqué les mesures recommandées. Trois ans plus tard, le Japon, la Russie, le Royaume-Uni et les États-Unis signaient une Convention sur la préservation et la protection des phoques à fourrure du Pacifique Nord. Cet organe non permanent créé en 1911, habilité à prendre des mesures de conservation, est le premier instrument régional de gestion des pêches. De nombreux autres suivront : ainsi, l'accord conclu en 1921 entre l'Italie et le Royaume de Serbie-Croatie-Slovénie pour réglementer la pêche dans l'Adriatique; le traité de 1923 entre le Canada et les États-Unis pour assurer la protection du flétan du Pacifique (27).

Ces premiers accords étaient tous bilatéraux. Mentionnons encore le traité de 1925 entre l'Estonie et la Lituanie, ou celui de la même année entre les États-Unis et le Mexique pour réglementer les pêches maritimes et gérer les stocks exploités. En 1927, l'Assemblée Générale de la S.d.N. a demandé à son Comité Économique d'étudier, en collaboration avec le C.I.E.M., s'il serait possible d'organiser la protection de la faune marine au plan international et de déterminer la forme de protection, les espèces et les régions qui en bénéficieraient. Le C.I.E.M. répondit qu'il convenait de traiter le problème avec les États dont les ressortissants pratiquaient le type de pêche concerné. Ni la teneur des accords nécessaires ni les institutions à créer ne furent précisés, mais il était spécifié que des accords multilatéraux étaient nécessaires. Si l'on excepte les accords sur la chasse à la baleine, les premiers accords multilatéraux portant création d'organismes de pêche n'ont été conclus qu'après 1945.

Actuellement, une trentaine d'organes annexes de pêche sont chargés d'élaborer une gestion rationnelle des pêches, qu'ils aient été créés au sein de la F.A.O. ou en dehors de l'organisation internationale.

C. L'ORGANE DE SYNTHÈSE : LE COMITÉ DES PÊCHES DE LA F.A.O.

Dès ses premières sessions de 1946 et 1947, la Conférence de la F.A.O. avait recommandé que l'Organisation encourage la coopération en matière de pêcheries et l'instauration d'organes de gestion. A sa douzième session, en novembre 1963, la Conférence de la F.A.O. s'est préoccupée particulièrement de la situation des pêches mondiales. Dans sa résolution 8/63 (28), elle a demandé que la F.A.O. assume à l'avenir un rôle de chef de file parmi les organismes internationaux chargés d'encourager la production rationnelle d'aliments marins.

(26) Membres créateurs : Égypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Monaco, Turquie. Membres actuels : Algérie, Égypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Maroc, Monaco, Roumanie, Syrie, Tunisie, Turquie, Yougoslavie, Israël.

(27) F.A.O., F.I.D./C/331, p. 21.

(28) Doc. F.A.O./F.I.D./C/331, p. 16.

L'une des propositions visait à créer un Comité permanent pour traiter des pêches. Un Comité ad hoc se réunit en mars 1965 pour étudier l'application de la résolution 8/63. En juin 1965, le Conseil de la F.A.O., lors de sa 44^e session, a proposé la création d'un Comité permanent sur la base de l'Article V de l'acte constitutif. La conférence a entériné ce projet à sa 13^e session en novembre 1965. En 1965, lors de son établissement, le Comité comprenait trente membres élus pour deux ans par le Conseil et rééligibles. Ces membres étaient choisis de façon à représenter équitablement les pays qui ont des pêcheries importantes. En 1967, le nombre des membres est porté à trente-quatre par la Conférence pour améliorer la représentation géographique. En novembre 1971, sur proposition du Conseil, la Conférence a décidé que, pour une période de quatre ans, le Comité serait ouvert à tous les États membres de la F.A.O. ; cette période expérimentale a été reconduite (29).

Le Comité étudie les programmes de travail de la F.A.O. en matière de pêche et procède périodiquement à des examens généraux des problèmes halieutiques d'ordre international. Il complète les activités des autres organes internationaux de pêche, il assure une coordination des actions, il contribue à la création d'organes régionaux, formule des mesures de réglementation générale, évalue la situation des stocks. Un tableau de la situation des pêches mondiales est présenté chaque année par ses soins dans le cadre du programme d'évaluation mondiale des ressources halieutiques de la F.A.O. Depuis 1974, il traite également des aspects économiques et sociaux des pêches, ainsi que de l'état de contamination des ressources marines (30).

Il a joué un rôle important dans la préparation de la III^e Conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer, en coopérant avec le Comité élargi des fonds marins (résolution A.G. O.N.U. 2750 C (XXV) 1970).

C'est actuellement le seul « forum intergouvernemental » (31) où les problèmes de pêche sont examinés régulièrement à l'échelle mondiale.

III. LE DROIT INTERNATIONAL HALIEUTIQUE

Les principes suivants doivent guider la gestion des ressources vivantes dans le cadre international :

1. Le rendement doit être réparti entre les participants de façon que chacun puisse obtenir une part dans des conditions avantageuses (efficacité de l'allocation).
2. L'accès aux lieux de pêche doit être contrôlé selon une formule appropriée de manière à s'assurer que la prise n'excède pas le produit biologique maximal (conservation).
3. La gestion doit prévoir un contrôle sur le taux d'expansion de la pêcherie (contrôle).
4. Tous les poissons capturés devraient être déclarés et utilisés (non-sélectivité de la pêche).
5. La pêche pour la consommation humaine doit être privilégiée par rapport aux autres pêches (préférence de consommation).

Pour tendre vers ce schéma, le juriste doit répondre à deux questions pour un stock déterminé sur une aire donnée : qui a le droit de pêcher et comment ?

Le droit halieutique se propose de répondre à ces questions, à l'aide de deux moyens techniques complémentaires constituant les deux éléments fondamentaux de la gestion rationnelle : l'un statique, la protection du stock qui conduit à l'interdiction de pêche, l'autre dynamique, le

(29) 16^e session, 1971, résolution 14/71. Cependant, le Comité a, entre autres fonctions, à examiner l'opportunité de soumettre aux membres la rédaction de Conventions internationales dans le cadre de l'article XIV de l'acte. Ne pouvant actuellement résoudre ce problème de structure, le Comité a décidé en avril 1973 que son statut serait examiné lorsque l'on connaîtrait l'issue de la III^e Conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer.

(30) COFI/75/Inf. 3, p. 18.

(31) SAVINI M. : "Contribution à l'étude des organisations internationales de pêche et de chasse maritime". Thèse dactylo. Nice, 1976 (713 p.).

repeuplement qui suppose la sélection des captures. Ces deux éléments sont toujours employés, quel que soit l'objectif poursuivi par l'organe juridique qui décide de l'emploi de la mesure (but scientifique de conservation d'une pêcherie ou but économique de réservation de l'exploitation à un seul groupe de pêcheurs).

Devant la chute de rentabilité des pêcheries traditionnelles et les signes de surpêche, les États ont progressivement adopté une attitude « protectionniste » envers les stocks de leur mer côtière. Face au déploiement des flottes industrielles qui ont pillé les ressources facilement accessibles et gaspillé les stocks non rentables à une époque donnée, les États côtiers concernés ont répondu par des mesures unilatérales (zones de pêche réservées, extension des eaux territoriales) afin d'éloigner de leurs côtes les flottilles destructrices. Pour tenter de restreindre l'accès des flottes étrangères aux lieux de pêche proches des côtes, États pêcheurs et États riverains ont signé des accords multilatéraux ou bilatéraux destinés à réglementer l'accès d'une façon générale ou à instaurer un régime spécial entre quelques États qui entretiennent des rapports conventionnels particuliers. Lorsque ces accords n'ont pas été possibles entre les États intéressés, la réglementation de l'accès aux pêcheries a été déterminée unilatéralement par l'État riverain, constituant de ce fait un empiètement sur la haute mer en violation des règles du droit international positif.

Cette protection contre le pillage des fonds les plus riches ne suffisant pas, il est nécessaire de créer des règles de conservation des pêcheries destinées à éviter le gaspillage des ressources animales. Ces règles supposent la fixation de normes de conservation universellement admises auxquelles s'ajoutent des normes spécifiques à telle région ou à tel stock halieutique particulier. Un tel schéma pour aboutir à une gestion rationnelle des pêcheries ne saurait exister valablement sans un contrôle de l'application des normes par un système de police internationale de la conservation des espèces.

La mutation actuelle du droit international et la modification des rapports entre les États, qui entraînent un changement sensible des pouvoirs de l'État sur la mer (zone économique) et des systèmes juridiques et économiques nouveaux (associations d'États), ainsi que l'évolution importante du Tiers-Monde, ont entraîné un bouleversement des rapports entre États.

Bien que la III^e Conférence sur le droit de la mer ne soit pas achevée, on peut penser qu'elle contribuera grandement à la modification de ce droit, en tenant compte de ces facteurs nouveaux. Ce sont les modifications du droit international halieutique que nous nous proposons d'étudier à travers la pratique internationale et à la lumière des travaux de la III^e Conférence.

Nous analyserons particulièrement le cas français qui nous semble intéressant à plus d'un titre : la France armait en 1978 11 746 navires de pêche. Les conséquences économiques et sociales ne sont pas négligeables (le nombre d'emplois directs et indirects s'élève à 200 000, représentant parfois la seule possibilité de fixer les populations sur le littoral). Ses flottes hauturières prélèvent 85 % de leurs captures dans des eaux relevant d'États tiers sur tous les océans. En conséquence, la France participe à un grand nombre de Commissions internationales de pêche (France : 11, Japon : 10, États-Unis et Canada : 8, Royaume-Uni : 6). Au plan scientifique, la France est aux tous premiers rangs mondiaux en océanologie.

La France se comporte comme un État côtier à la Conférence du droit de la mer. Nation industrialisée, elle entretient pourtant, depuis le début de la décolonisation, des liens privilégiés avec les nouveaux États. Cette situation particulière lui permet de servir de trait d'union entre ceux-ci et les puissances industrielles.

Le Secrétaire général de l'O.N.U. a d'ailleurs reconnu cette mission " La France détient une place éminente au sein de la Communauté mondiale : elle joue le rôle très important de pont entre les différents groupes idéologiques et régionaux de pays " (33).

(32) Doc. O.N.U., A.G. 27^e session, supplément n° 21, p. 183. CONGAR R. : op. cit. p. 22.

(33) Doc. O.N.U. A/AC. 138/SC. 11/SR. 27.

PREMIÈRE PARTIE

L'ACCÈS AUX PÊCHERIES

L'accès aux pêcheries est réglementé, soit par conventions internationales, soit par la volonté propre des États riverains.

Les travaux de la troisième Conférence de l'O.N.U., sur le droit de la mer, tentent de clarifier cet important problème en valorisant le rôle de l'État côtier pour une meilleure gestion des stocks halieutiques.

Le droit d'accès aux pêcheries est déterminé par l'organe de droit international détenteur du pouvoir de réglementation — que ce soit une entité supranationale, régionale ou un État riverain.

L'évolution juridique des trente dernières années tend à prouver que le pouvoir de réglementation du droit d'accès revient à l'État riverain, ses compétences sont fermement reconnues. Le futur droit de la mer laisse cependant une place plus importante à une réglementation fixée par un groupe d'États riverains d'une même mer.

CHAPITRE PREMIER

LA RÉGLEMENTATION DE L'ACCÈS AUX PÊCHERIES PAR CONVENTIONS INTERNATIONALES

Le cadre général de l'exercice de l'activité de pêche est fixé par accords multilatéraux, mais la complexité du problème, compte tenu de la diversité des rivages marins et des biotopes qu'ils recèlent, ne permet pas de se contenter d'un schéma global. Depuis le siècle dernier, des accords bilatéraux passés entre États voisins règlent le plus souvent l'accès aux fonds de pêche. Actuellement, des accords particuliers lient divers États entre eux en fonction de circonstances politiques (coopération) ou économiques (communautés européennes) spéciales. Le critère du droit d'accès réside dans le pouvoir de réglementation de plus en plus étendu de l'État riverain sur la mer côtière. Dans la conception classique, il s'agissait d'instaurer des droits préférentiels d'accès sur des zones définies pour les ressortissants de l'État riverain : le principe de liberté de pêche était limité au nom de nécessités économiques ou halieutiques. Dès la session de Caracas de la III^e Conférence sur le droit de la mer, il n'était plus question de délimiter des droits préférentiels, mais d'aménager un éventuel accès des ressortissants des États tiers, à une zone économique exclusive des États riverains : le principe d'exclusivité de l'État riverain n'est limité qu'au nom de la gestion rationnelle des stocks, encore faut-il préciser qu'aucun texte, pas même le projet de la III^e Conférence, n'apporte d'obligation pour le riverain de respecter ce principe.

SECTION 1

LES ACCORDS MULTILATÉRAUX

PARAGRAPHE 1. - LA CONFÉRENCE DE LA HAYE POUR LA CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL DE MARS-AVRIL 1930

A. UNE ÉBAUCHE DE NÉGOCIATION

Avant cette date, la plupart des États avaient fixé à 3 milles la limite de leurs zones de pêche exclusives, mais la diversité des positions nationales entraîna la réunion de la Conférence de La Haye du 13 mars au 12 avril 1930 sous les auspices de la Société des Nations. Un comité préparatoire de cinq pays fut créé (Grande-Bretagne, France, Chili, Italie, Pays-Bas).

Quarante-huit États participèrent à la Conférence, représentant toutes les grandes puissances de l'époque et surtout les puissances européennes fortes de leurs flottes assurant la suprématie. La Conférence n'a pas porté uniquement sur les eaux territoriales, mais aussi sur les questions de nationalités et de responsabilité des États. Seuls les problèmes maritimes, objet de la seconde Commission, seront évoqués ici. Malgré un travail patient de préparation de plus de trois années, la Conférence achoppa sur l'unification de la largeur de la mer territoriale (1). La seconde Commission de la Conférence de La Haye, chargée des "eaux territoriales", n'a pu adopter de décision à ce sujet car le droit international existant ne reconnaissait ni ne fixait une largeur unique pour la mer territoriale (2).

Le Comité préparatoire avait présenté aux gouvernements participants un questionnaire sur la nature et l'étendue de leur juridiction sur la mer adjacente. Le dépouillement des réponses permit à ce Comité de fixer les bases d'une discussion :

- a) une mer territoriale de 3 milles,
- b) la reconnaissance de la revendication des États visant à instituer une mer territoriale d'une largeur supérieure,
- c) l'acceptation du principe d'une zone contiguë.

Les travaux ont pris fin avant que les parties aient pu prendre une décision à ce sujet.

Trente-trois États, parmi les participants, communiquèrent alors leur position (3) :

- 3 milles : Grande-Bretagne, Chine, Grèce, Indes, Japon, U.S.A., Canada, Union Sud-Africaine, Pays-Bas.
- 3 milles plus une zone contiguë : Allemagne, Belgique, Égypte, Estonie, France, Pologne.
- 4 milles : Finlande, Islande, Norvège, Suède.
- 6 milles : Brésil, Chili, Italie, Roumanie, Uruguay, Yougoslavie.
- 6 milles plus une zone contiguë : Espagne, Cuba, Iran, Lettonie, Turquie.
- 12 milles ou plus : Portugal, U.R.S.S.

(1) GUERRERO J.-G. : "La codification du droit international". Éd. Pédone. Paris, 1930. 3 questions étaient à l'ordre du jour de la Conférence : nationalité, eaux territoriales et responsabilité des États pour dommages causés sur leur territoire à la personne et aux biens des étrangers.

(2) Actes de la Conférence. Séances des commissions, vol. III. Procès-verbaux de la 2^e Commission (eaux territoriales), C. 351 (b), M. 145 (b), 1930 V (Série P., S.d.N. 1930 V 16). La Conférence pria, dans une résolution, la S.D.N. de communiquer aux gouvernements les articles annexés à son document sur le "régime juridique de la mer territoriale". GIDEL G. : "Le droit international de la mer", tome III, p. 795.

(3) A.J.I.L., supplément 1930 p. 253-257.

B. UNE ABSENCE DE CODIFICATION

La Conférence de La Haye aura abouti à deux résultats précis : la reconnaissance d'une mer territoriale d'au moins 3 milles et d'une zone contiguë adjacente (4). En ce qui concerne la pêche, la question suivante avait été posée lors des travaux : "Les intérêts de pêcheries justifient-ils un État à édicter des mesures contre les navires étrangers?" (5). Depuis le premier Congrès international de la pêche tenu à Bergen en 1898, des mesures étaient proposées pour protéger les fonds de pêche au-delà de la mer territoriale. En 1921, à la session de Buenos-Aires de l'International Law Association, le lieutenant canadien Gordon émit l'idée que le riverain pouvait réglementer la pêche au-delà de la mer territoriale pour prévenir l'extinction du poisson. Dès lors, il y avait deux solutions pour limiter l'accès des navires de pêche sur un fond.

- augmenter l'espace où la pêche est réservée au riverain,
- augmenter l'espace où le riverain peut prendre des mesures restrictives applicables aux étrangers comme aux pêcheurs nationaux.

Au cours des séances de la Conférence, le délégué islandais avait déclaré que son pays accepterait la règle limitative pour la largeur de la mer territoriale, à condition que la réglementation des pêcheries soit possible en dehors des eaux territoriales dans certains secteurs (6). C'était proposer la création d'une zone contiguë en matière de pêche. Quelques délégations ont défendu le projet. Ainsi, le délégué belge proposa de confier aux États riverains la réglementation de la pêche dans la zone contiguë à la mer territoriale, sans aller jusqu'à la réserver aux nationaux. L'opinion dominante fut défavorable à cette idée : la réglementation de la pêche, au-delà de la mer territoriale, ne pouvait être laissée au riverain qui n'aurait pas manqué de se servir de cette possibilité pour favoriser ses ressortissants. A cette époque, dit Gidel, il n'était pas question de reconnaître une exclusivité de pêche au riverain au-delà de la mer territoriale. En fait, "le droit international ne reconnaissait pas les intérêts de pêche comme susceptibles de servir de base à l'institution en cette matière d'une zone contiguë par déclaration unilatérale de l'État riverain" (7). C'est seulement par application d'accords internationaux que l'État riverain peut prendre, au-delà de sa mer territoriale, des mesures opposables aux navires des États étrangers en matière de pêche. Du reste, Gidel note que de nombreux États, qui déclaraient réglementer la pêche au-delà de la limite des eaux territoriales, n'appliquaient pas, en fait, leur réglementation en haute mer à l'égard des étrangers, sans convention internationale (8). La France, pour sa part, avait institué une zone de pêche réservée par la loi du 1^{er} mars 1888, mais avait pris auparavant une mesure limitant l'accès au large de sa mer territoriale, pour la pêche des espèces sédentaires (décret du 10 mai 1862, art. 2). Cette dernière décision aurait pu être comprise comme une zone contiguë en matière de pêche. La France a déclaré qu'il ne s'agissait que de zones spéciales et variables, suivant les intérêts auxquels il fallait donner satisfaction. L'avis du Conseil d'État du 25 avril 1928 (9) précise que la loi de 1888 n'a pas eu pour but ni effet de ramener la limite des eaux réservées à 3 milles et que les dispositions du décret de 1862 restaient en vigueur. L'interdiction temporaire d'accès à certaines pêcheries, qui pouvait être prise par les préfets maritimes, n'a du reste jamais été utilisée, prouvant que la France n'a pas cherché à acquérir une zone contiguë en matière de pêche.

(4) GUERRERO J.-G. : op. cit. (membre du Comité d'experts désignés par le Conseil de la S.d.N.).

(5) GIDEL G. : op. cit., p. 463.

(6) Intervention du délégué islandais BJORNSSON, 14^e Séance, 5 avril 1930. Doc. Conf. p. 134.

(7) GIDEL G. : op. cit., p. 470.

(8) GIDEL G. : op. cit., p. 473, note 1.

(9) Demande d'avis du ministre des Travaux Publics relative à la corrélation de l'article 1^{er} du décret du 10 mai 1862 et de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} mars 1888 au sujet de l'étendue de la zone de pêche côtière C.E. avis n° 194957.

La Conférence de 1930 a consacré certaines notions en droit international de la mer, mais aucun pouvoir réglementaire n'a été reconnu à l'État riverain au-delà de sa mer territoriale. Toute discrimination dans l'accès aux fonds de pêche de la haute mer a été écartée, car, à cette époque, la pratique internationale ne reconnaissait pas à l'État riverain de pouvoir réglementaire en haute mer en l'absence de convention internationale. Malgré ces travaux, aucune codification ne put être réalisée lors de cette conférence (10), ce qui retardera pour de longues années l'élaboration d'une véritable législation internationale sur la pêche. La Société des Nations renonça à convoquer une nouvelle conférence et "jusqu'en 1939, ses efforts se bornèrent à faire circuler parmi ses membres un projet destiné à réglementer la capture de la baleine" (11).

PARAGRAPHE 2. - LA CONVENTION INTERNATIONALE DE GENÈVE DU 28 AVRIL 1958 SUR LA PÊCHE EN HAUTE MER ET LA CONSERVATION DES RESSOURCES BIOLOGIQUES DE LA MER : ACCÈS AUX FONDS.

La Conférence technique internationale sur la conservation des ressources biologiques de la haute mer (12) de 1955 avait vu s'affronter deux tendances : l'une consistait à confier au seul État riverain le contrôle de l'application des mesures, l'autre voulait que les règlements adéquats soient adoptés par voie de coopération entre les États. Pour la première fois, une tendance s'est manifestée, visant à faire consacrer les intérêts prioritaires de l'État riverain et, notamment, la possibilité de concéder au riverain un droit d'action unilatéral (13). Alors que, jusqu'à cette Conférence, d'après le droit international, la réglementation établie par un État pour l'accès à une pêcherie quelconque située en dehors de ses eaux territoriales, ne pouvait être opposable qu'aux ressortissants de cet État.

Après de nombreux débats tant à la Commission du droit international que lors des sessions de la Conférence de Genève, celle-ci adopta une solution de compromis entre la liberté absolue de pêche et le droit préférentiel revendiqué par certains États. La Conférence décida également que la réglementation jugée nécessaire devait être négociée par voie de coopération internationale (article 1, paragraphe 2) et éviter toute mesure discriminatoire quant à l'accès aux lieux de pêche. La Convention de 1958 reconnaît la possibilité pour l'État riverain de réglementer la pêche sur une partie de la haute mer. C'est à la fois entériner les tendances de la pratique internationale et institutionnaliser une contradiction. En effet, les États ont cherché à réserver la pêche à leurs nationaux sur des secteurs d'océan aussi étendus que possible dans les zones fertiles. Par voie de conséquence, ces États ont écarté des pêcheurs d'autres nationalités de ces mêmes zones. Il y a donc une discrimination de fait entre l'État qui réserve une zone, en général proche de ses côtes, et les États tiers, a fortiori si certains, parmi ceux-ci, bénéficient de droits acquis. Ce fait est très nouveau par rapport aux débats de 1930. Cependant, nous savons que ce texte n'a jamais reçu d'application réelle et est devenu caduc avant même d'avoir été utilisé.

(10) Un "vœu sur la protection de la pêche" a été émis le 12 avril 1930 incitant à la collaboration entre les nations. Pour GIDEL : "cette mention spéciale peut être considérée, sans sévérité excessive, comme d'une valeur pratique modérée" (op. cit. p. 472).

(11) COLOMBOS "le droit international de la mer". Longman, Londres 1952, p. 288.

(12) Conférence de Rome du 18 avril au 10 mai 1955. Doc. of. A/Conf. 10/6, p. 6 et 7.

(13) VISSER'T HOOFT "Les Nations-Unies et la conservation des ressources de la mer", Nijhoff, La Haye 1958, p. 140.

A. LA SAUVEGARDE DU PRINCIPE DE LA LIBERTÉ DE LA PÊCHE

La Convention, entrée en vigueur le 20 mars 1966 (14), rappelle tout d'abord le principe général de la liberté de la pêche en haute mer pour les ressortissants de tous les États, riverains ou non.

Les seules limites à ce principe ne peuvent provenir — en ce qui concerne l'accès aux fonds — que des obligations conventionnelles des États et de leurs intérêts, ainsi que de leurs droits tels que définis par la Convention (article 1, paragraphe 1). Mais les États ne pourront instaurer de mesures contenant des clauses discriminatoires (15). Les États doivent respecter un certain nombre d'obligations (articles 3, 4 et 5) notamment de concertations, de négociations entre eux, de notifications à la F.A.O. On constate que les États exploitant une pêcherie régleront eux-mêmes l'accès de leurs pêcheurs nationaux à celle-ci.

Leur pouvoir est très important puisque le texte précise que ces États imposeront leur réglementation — et donc les conditions d'accès — à un État tiers désirant participer à l'exploitation de la même pêcherie. Ainsi, l'exercice de la liberté de pêche sera subordonné dans ce cas à l'observation des règles imposées par des tiers en haute mer, sans que l'État demandeur ait pu négocier les mesures qui lui sont imposées. Il n'y aura pour lui — en dehors d'une procédure contentieuse — qu'une possibilité d'adhésion à une norme imposée qui opère une restriction sensible au principe de liberté de pêche en haute mer.

Le texte de 1958, bien que rejetant les mesures discriminatoires entre États, reconnaît qu'il peut y avoir deux groupes d'États dont les droits ne sont pas identiques : les États bénéficiant de droits acquis du fait de leurs activités passées et ceux qui désirent participer à l'exploitation. Si la Convention interdit ce type de mesures entre États d'un même groupe, elle entérine une forme de discrimination entre les deux groupes d'États : ceci est en contradiction avec le principe de la liberté de pêche formulé à l'article 2 de la Convention sur la haute mer. L'article 8 prévoit que, bien que ne se livrant pas à la pêche dans une région non adjacente à ses côtes, un État peut cependant demander aux États exploitants de prendre des mesures appropriées pourvu qu'elles soient fondées. On pouvait penser que cette possibilité de réglementation, donnée à un État tiers par rapport à une pêcherie, aurait permis à un non riverain de participer impartialement au contrôle de l'accès à la pêcherie. Il y avait là une restriction au principe de l'accès déterminé par le pouvoir réglementaire du riverain. Cependant, cet article n'a pas été utilisé, les bancs éloignés ont fait l'objet le plus souvent d'un pillage systématique par les flottes des États non riverains.

La liberté de pêche avait été confirmée par le fait que cette activité ne figurait pas dans les pouvoirs de l'État côtier sur la zone contiguë reconnus par la Convention de Genève sur la mer territoriale. A la Commission du droit international, des États latino-américains, dont le Pérou, avaient demandé que ce pouvoir soit ajouté. La France, lors des débats de Genève, avait félicité la Commission pour son projet "inspiré par le désir d'assurer à tous les États la liberté de la pêche et l'égalité des droits" (16). En fait, on était déjà loin de l'adage classique : "Au-delà de la mer territoriale, tous les pêcheurs sont égaux".

(14) La France n'a déposé les instruments de ratification que le 18 septembre 1970 (décret de publication 70-1212 du 15.12.1970 - J.O. du 24, p. 11912).

Les 22 États ayant ratifié sont :

1960 : Royaume-Uni, Cambodge, Haïti, Malaisie,
1961 : États-Unis, Sénégal, Nigéria,
1962 : Sierra Léone, Madagascar,
1963 : Colombie, Portugal, Afrique du Sud, Australie, Vénézuéla,
1964 : Jamaïque, Dominique, Ouganda,
1965 : Finlande, Haute-Volta, Malawi,
1966 : Yougoslavie, Pays-Bas.

En 1974, au total 35 États avaient ratifié la Convention ou y avaient adhéré.

(15) Article 5 qui confirme l'article 2 de la Convention de Genève sur la haute mer. La liberté de pêche compte au nombre des quatre libertés fondamentales de la haute mer.

(16) Intervention de M. ALLOY, 8^e séance de la 3^e Commission. Doc. A/3159.

Derrière le désir de contrôler l'accès, se profile le souci de l'exploitation (17). Dès cette époque, les lieux de pêche ne sont plus suffisants pour satisfaire, sans réglementation appropriée, les besoins de tous les États; le problème est de savoir qui aura priorité dans une zone déterminée pour l'utilisation des ressources marines.

S'il y a peu de ressources dans une région et si l'État le plus proche est peu développé et que la pêche représente une part importante de son économie, cet État revendiquera un droit de pêche exclusif. Si, au contraire, l'exploitation d'une biomasse riche est le fait de flottes de nationalités différentes, l'accès sera réglementé par voie de coopération entre les États intéressés soucieux de continuer à pêcher avec des rendements satisfaisants. On voit bien que le problème de l'accès aux pêcheries n'existe que près des côtes, car, en haute mer (au sens géographique), les États technologiquement capables d'exploiter les ressources sont à force égale et n'ont pas d'intérêt vital à préserver. Au contraire, l'étendue de la juridiction du riverain sera le problème majeur des pêcheries proches des côtes.

B. LA RECONNAISSANCE D'UN INTÉRÊT SPÉCIAL POUR LE RIVERAIN

La Convention de Genève a créé la notion d'intérêt "spécial" qui révèle un acheminement prudent de la communauté des États vers la "formulation d'un droit commun de la mer à partir de ces cas rebelles qui sont en marge du droit traditionnel" (18). La Convention de Genève a reconnu à l'État riverain un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques de la mer dans les régions adjacentes à sa mer territoriale (article 6). La Conférence s'est rangée à la proposition de la Commission du droit international en acceptant le terme "intérêt" et non pas celui de "droit spécial", proposé par certains États. Au nom de cet intérêt, l'État riverain peut participer à toute campagne de recherche et à tout système de réglementation des ressources de la haute mer proche de ses côtes. Il peut demander à un État se livrant à la pêche, au large de sa mer territoriale, d'engager des négociations en vue de bâtir une réglementation en commun.

Le riverain peut s'opposer à l'application de mesures prises par un État tiers, si celles-ci sont contraires à sa propre législation (article 6, paragraphes 2, 3, 4). L'État côtier peut adopter unilatéralement des mesures de réglementation si les négociations avec les États exploitants n'ont pas abouti dans un délai de six mois. Les mesures ainsi imposées resteront en vigueur jusqu'au règlement du litige. Elles sont imposables aux États tiers, seulement si la situation présente un caractère d'urgence, si elles sont fondées sur des conclusions scientifiques et enfin, si elles ne contiennent pas de mesures discriminatoires à l'encontre des étrangers (article 7, paragraphes 1 et 3). On comprendra que la Convention ayant accordé des droits exorbitants à l'État riverain, la position de ce dernier se trouve considérablement renforcée s'il désire étendre ses droits de pêche au-delà de la mer territoriale : le texte reconnaît que le riverain sera le plus diligent et le plus compétent pour prendre les mesures appropriées. C'est sous-entendre que cet État pourra limiter l'accès des navires à la zone adjacente à sa mer territoriale.

En l'absence de bases scientifiques solides, la Conférence de Genève n'a pas retenu le principe d'abstention que la Conférence de Rome avait étudié (19). Dès lors qu'il était convenu que chaque État pouvait librement participer à l'exploitation d'un stock, il devenait important pour l'État riverain de rechercher l'obtention d'un droit préférentiel en haute mer proche de ses côtes. Les États

(17) GROS A. : "La convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer", R.C.A.D.I. 1959 II, p. 1 à 89.

(18) GROS A. op. cit. p. 49.

(19) Ce principe veut que les États qui ne participent pas ou très peu à l'exploitation d'un secteur de haute mer qui est par ailleurs exploité à pleine capacité par une ou plusieurs nations s'abstiennent de pêcher dans ce secteur. Convention de Tokyo 1952 (Canada, États-Unis, Japon). VAN CLEVE R. : "Le fondement économique et scientifique du principe d'abstention", A./Conf 13/3. O.N.U., Doc. Of., volume 1 (A/conf. 13/37), p. 46 à 62.

latino-américains ont insisté pour que soit reconnu un droit spécial préférentiel et inconditionnel quant à l'utilisation des ressources biologiques dans la zone adjacente à la mer territoriale. Cela équivalait à réclamer l'assimilation de cette partie de haute mer à une zone de pêche exclusive pour le riverain (20) que la délégation indienne alla jusqu'à fixer à une largeur de "100 milles environ" et à qualifier de "haute mer côtière" (21).

La Yougoslavie déclara pour sa part que les mesures de conservation prises par le riverain seraient illusoires si on ne lui reconnaissait pas la faculté d'interdire l'accès d'une "zone de largeur raisonnable, adjacente à sa mer territoriale, aux flottes de pêche étrangères... ce droit de pêche exclusif étant une nécessité absolue pour l'État riverain" (22).

D'autres États ont cherché à avancer des arguments d'ordre économique : pour ceux-ci, il est nécessaire d'attribuer un droit préférentiel de pêche en haute mer aux populations de la côte voisine si elle tirent leur subsistance en grande partie de la pêche. Dans ce cas, les États tiers ne se voient accorder l'accès à cette zone de pêche que si l'état du stock l'autorise, compte tenu des captures effectuées par les populations riveraines prioritaires (23).

Dans ces conditions, la formulation d'un "intérêt spécial" du riverain au maintien de la productivité des ressources sur la haute mer adjacente à sa mer territoriale paraît bien modeste. En fait, cette mesure adoptée par la Convention de 1958 a permis à l'État riverain d'être tenu au courant de la façon dont les pêcheries, au large de ses côtes, étaient exploitées et de réglementer la pêche par l'intermédiaire des commissions de pêche compétentes. L'article 6 ne permet pas un contrôle de l'accès aux fonds de pêche par le riverain, mais seulement une surveillance (24). Cependant, les débats qui ont amené à la formulation très vague d'un "intérêt spécial" et non d'un droit sont très importants car la notion de "haute mer côtière", très étendue (de 100 à 200 milles suivant les délégations) destinée à reconnaître à l'État riverain un droit absolu de réglementation unilatérale de la pêche, allait constituer un premier pas vers la reconnaissance d'une "souveraineté" du riverain sur l'ensemble des ressources adjacentes à sa mer territoriale. On sait que cette notion de patrimoine marin de l'État constitue l'un des centres de la troisième Conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer. C'est la conséquence de la prise de conscience par l'État riverain de deux facteurs distincts : tout d'abord que son droit à l'exploitation des ressources de la haute mer n'est qu'illusoire s'il n'a pas de moyens technologiques à sa disposition ; ensuite que les ressources vivantes de la mer risquent de s'épuiser avant qu'il ne possède les moyens de les exploiter. Du reste, cette notion de patrimoine marin n'est que la concrétisation juridique de la reconnaissance par la Cour internationale depuis 1951 de l'importance économique des ressources vivantes adjacentes aux côtes pour certaines populations locales.

Au cours des débats, la France s'est montrée prudente sur le rôle de l'État riverain et était même parvenue à la conclusion que le projet des onze (25) laissait une trop grande latitude à l'État riverain et qu'il ne saurait appliquer des mesures restrictives sans négociation avec les États intéressés (26), ceci préservant à ses yeux le principe de la liberté d'accès aux fonds de pêche. Entre les deux positions prises par les États lors de la Conférence de Rome, le texte signé à Genève a opté

(20) Déclaration de l'Équateur, 3^e Commission, 9^e séance, 18 mars 1958.

(21) 3^e Commission, 5^e séance, 10 mars 1958.

(22) 3^e Commission, 9^e Séance, 18 mars 1958.

(23) A/conf. 13/C 3/L 41 (Chili, Costa Rica, Équateur, Pérou). A/conf. 13/C 3/L 60 (Philippines, Viet-nam). A/Conf. 13/C 3/L 79, rev. 1 (Islande).

(24) Dans sa plaquette justificative de l'extension des droits de pêche exclusifs, le gouvernement islandais ne fait pas référence à l'article 6 "Iceland and the law of the sea", Reykjavik, 1972.

(25) A/Conf. 13/C 3/L 65 : Birmanie, Chili, Corée, Costa-Rica, Équateur, Indonésie, Mexique, Nicaragua, Philippines, République du Viet-Nam, Yougoslavie.

(26) A/Conf. 13/C 3/L 71 : Projet des neuf : Belgique, France, Espagne, Grèce, Italie, Grande-Bretagne, Norvège, Pays-Bas, Portugal.

pour une solution de conciliation qui a maintenu le caractère international de la réglementation des pêches tout en reconnaissant au riverain des droits particuliers. Cependant, la liberté d'accès n'a pas été remise en cause dans son principe, ni fondamentalement modifiée dans son application puisque le principe d'abstention a été écarté et que, dans bien des cas, les États riverains n'avaient pas les moyens d'exploiter eux-mêmes les ressources face à leurs côtes.

La reconnaissance par le droit international d'un "intérêt spécial" pour le riverain est importante en tant que principe nouveau, mais ne s'est que peu concrétisée en ce qui concerne les pays en développement si ce n'est par une audience un peu plus importante au sein des commissions de pêche. En fait, ce sont les États de l'Europe de l'Ouest qui ont, en 1964, instauré un régime de pêche réservée en-deçà de la limite des 12 milles à partir des lignes de base.

PARAGRAPHE 3.- LA CONVENTION DE LONDRES DE 1964

La Convention du 6 mai 1882 sur la police de la pêche en mer du Nord, en ce qui concerne l'accès aux fonds de pêche, ne reconnaissait aucun droit exclusif au-delà de la zone des 3 milles. Le 26 avril 1963, la Grande-Bretagne dénonça la Convention (27). Depuis la fin de la guerre, les techniques de pêche avaient fait un progrès considérable, permettant des rendements de plus en plus élevés, pour subvenir aux besoins grandissants des populations. Cette évolution a entraîné un épuisement rapide des fonds, si bien que la protection des intérêts nationaux a pris le pas sur le principe de la liberté des mers, notamment par le biais des zones adjacentes de pêche exclusive (28).

Après l'échec de la Conférence de l'O.N.U. de 1960, devant l'impossibilité de parvenir à un accord, certains États procédèrent à l'extension de leur mer territoriale ou à l'élargissement d'une zone de pêche exclusive (29). Le nouveau régime, instauré en 1964, étend le droit exclusif et la juridiction exclusive en matière de pêche de l'État riverain, tout en reconnaissant des droits acquis pour certains États non riverains. Les pêcheurs à qui ne sont pas reconnus de droits acquis seront exclus de la zone de 12 milles à partir des lignes de base des États signataires. La Convention instaure une discrimination pour l'accès à des fonds de pêche. La portée réelle de cet accord est assez faible, car il ne permet pas d'écarter les flotilles étrangères qui pêchent dans la région et, en fait, les zones de pêche sont unanimement respectées lorsqu'elles sont "raisonnables" (30).

Ce droit coutumier a du reste été reconnu par la Cour Internationale de Justice dans l'Arrêt "affaire de la compétence en matière de pêcheries" de 1974, où la Cour déclare : "L'extension de la zone de pêche jusqu'à une limite de 12 milles semble désormais généralement acceptée" (31).

Ceci a été confirmé par l'attitude des flottes de pêche soviétiques envers qui cette convention est particulièrement discriminatoire : les navires-usines restent au-delà de la limite de 12 milles. L'Union Soviétique s'est contentée d'un accord avec la Grande-Bretagne pour permettre diverses activités annexes à la pêche entre 3 et 12 milles au Nord-Est de l'Écosse (32) qui ne remettent pas en cause le droit de pêche réservé dans cette zone.

(27) ROUSSEAU Ch. - Chronique des faits internationaux. R.G.D.I.P. 1963, p. 641.

(28) BOYER A. : "La notion d'eaux territoriales et la Convention de Londres du 9 mars 1964", R.G.D.I.P. 1964, n° 4, p. 1056, "la Conférence de Londres et le droit de la mer", D.M.F. septembre 1964, p. 515.

(29) Islande, Canada, Norvège, Danemark : zone de pêche exclusive de 12 milles. VIGNES D. : "La conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer", AF.D.I. 1964, p. 673.

(30) MANIN P. : "Cours de droit international public", les cours de droit, 1973/1974, p. 541.

(31) Arrêt 25 juillet 1974, C.I.J., recueil des arrêts, p. 23.

(32) Il s'agit d'un accord ne concernant que le mouillage, la navigation, le transbordement des cargaisons de poisson et autres activités annexes à la pêche. Accords de Moscou du 30 septembre 1964. Doc. O.N.U. : ST/LEG/SER. B/15, p. 911, par. 1.

A. UN NOUVEAU RÉGIME DE LA PÊCHE CÔTIÈRE

La Grande-Bretagne, cherchant à défendre ses pêcheurs et les intérêts de son économie, considéra opportun de prendre l'initiative de la recherche d'un régime protégeant les intérêts respectifs des États côtiers, au moins pour la mer du Nord (33). Pour ce faire, elle convoqua une conférence réunissant les membres de la C.E.E., de l'A.E.L.E., l'Irlande, l'Islande et l'Espagne (34). Il s'agissait de déterminer les limites de l'accès aux fonds de pêche, la police des pêcheries, la conservation des stocks et l'organisation des marchés (35). Le gouvernement français a déposé les instruments d'approbation de la Convention de Londres le 5 juillet 1965.

Lors de la Conférence, deux tendances se sont affrontées opposant les États désireux d'étendre leur zone de pêche aux pays qui affirmaient vouloir sauvegarder leurs droits de pêche historiques. Le régime conventionnel adopté est un compromis entre ces deux tendances, institué pour une durée indéterminée. Ce texte est intéressant en ce qu'il s'éloigne de la classification habituelle (mer territoriale, haute mer); de plus, des modifications éventuelles du statut des espaces maritimes classiques n'entraînent pas ipso facto une transformation du régime conventionnel. Le nouveau régime distingue plusieurs secteurs : à l'intérieur d'une zone de 6 milles à partir de la ligne de base, l'État riverain exerce un droit exclusif de pêche et détient une compétence exclusive dans ce domaine (article 2). De 6 à 12 milles, l'État côtier a un droit de pêche exclusif qu'il partage avec les parties contractantes dont les ressortissants exerçaient la pêche dans cette région entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1962 (article 3), à condition qu'ils ne changent pas de fonds ou de type de pêche à l'intérieur de cette zone (article 4). Ils sont tenus, en plus, de se conformer aux réglementations édictées par le riverain : ce dernier aura au préalable avisé les États contractants dont les ressortissants sont concernés (article 5).

On constate que, de facto, les États tiers sont exclus de la zone bien que la convention ne s'applique pas erga omnes et que les pays y ayant accès puissent exercer leur activité de façon permanente. Enfin, la pêche n'est pas limitée par des contingentements de navires ou de prises (36). On notera que l'État riverain garde un droit exclusif de pêche en-deçà de la ligne de base, ce qui lui permet de préserver les hauts fonds poissonneux et les frayères proches de ses côtes. Au cas où deux États se font face ou sont limitrophes, la délimitation des zones de pêche de chacun se fera par accord bilatéral, si possible en suivant le principe de la ligne médiane (article 7), sauf cas particuliers. Au cas où un État contractant accorderait un droit de pêche à un État tiers, ce droit doit être ipso facto étendu à l'ensemble des États contractants, même si ceux-ci ne bénéficient pas de droits historiques dans le secteur concerné (article 8). La Convention a cherché par là à éviter que les États parties ne concluent des accords bilatéraux avec des États tiers — diminuant ainsi la portée discriminatoire du texte — et à permettre une plus grande égalité entre cocontractants (37).

L'égalité du traitement suppose, naturellement, qu'un droit accordé à l'un des États parties (en dehors des articles 3 et 4) soit automatiquement étendu aux autres membres (article 8, paragraphe 2). En ce qui concerne la zone des 6 milles, l'État contractant doit accorder, aux ressortissants des autres parties qui avaient coutume d'y exercer leur activité, des droits transitoires durant une période à déterminer par accords entre États concernés (article 9). Au cas où des accords particuliers auraient été préalablement signés entre cocontractants, reconnaissant un droit de pêche mutuel dans la mer territoriale, ces États peuvent, bien sûr, conserver le régime existant (accords bilatéraux entre la France et la Belgique par exemple).

(33) DE BREUCKER J. : "La Convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1964", R.B.D.I. 1966/1, p. 144.

(34) La Pologne a adhéré à la convention le 7 juin 1966, R.G.D.I.P., 1967, p. 789.

(35) ROUSSEAU Ch. Chronique des faits internationaux. R.G.D.I.P. 1964, p. 917. La Convention est entrée en vigueur le 15 mars 1966. VOELCKEL M. : "Aperçus sur l'application de la Convention européenne des pêches", A.F.D.I. 1969, p. 761/773.

(36) ROUSSEAU Ch. Chronique des faits internationaux. R.G.D.I.P. 1965, p. 1140.

(37) RIPHAGEN W. : "La Conférence de Londres de 1963-1964", International spectator 1964, n° 12, p. 343.

B. LA SAUVEGARDE DES DROITS ACQUIS

Il a été convenu d'accepter des exceptions au nouveau statut pour maintenir des régimes particuliers entre certains États compte tenu de circonstances exceptionnelles (article 10).

Au cas où une population côtière d'un État (article 1) aurait une économie très dépendante de la pêche dans une partie de la zone d'application intégrale des articles 3 et 4, la convention autorise cet État à exclure les pêcheurs étrangers répondant aux exigences de l'article 3, de cette partie de sa mer adjacente (ceci concerne surtout l'Islande et la Norvège).

Ce texte permet de geler les prétentions des États contractants de l'Europe de l'Ouest à la date du 31 décembre 1972 et d'instaurer un régime stable et permanent pour la pêche dans la zone des 12 milles à partir des lignes de base, complétant ainsi le régime de la pêche instauré par la Convention de Genève, au-delà de la mer territoriale.

Les Conférences de Genève avaient échoué dans la délimitation de zones de pêche pour ne pas avoir pu trouver un équilibre satisfaisant entre des prétentions antagonistes. D'une part, certains États revendiquaient la reconnaissance d'un droit de pêche prioritaire pour leurs populations côtières, d'autre part, les États industriels, et l'Europe notamment, désiraient que leurs droits de pêche historiques habituels soient confirmés. La Conférence de Londres a réussi en partie cet équilibre : la Convention reconnaît des droits spéciaux pour le riverain tout en maintenant les droits habituels des autres États contractants.

Avant la Conférence, l'idée de zone de pêche exclusive hors de la mer territoriale était inconnue du droit international (38). Ce texte crée un droit de pêche exclusif pour le riverain entre la ligne de base et 6 milles et un droit de pêche commun au riverain et aux États contractants entre 6 et 12 milles. Aucune disposition ne fait référence à la largeur de la mer territoriale (à cette époque, la plupart des cocontractants acceptaient une largeur de 3 à 6 milles) (39). Dans la zone contiguë de 1958, le riverain n'a que des pouvoirs exclusifs en matière de pêche dans la zone des 12 milles où il a pleine juridiction dans ce domaine : la Conférence de 1964 a consacré une extension de la notion de zone contiguë basée sur une notion économique. Il y a donc refus de mêler le problème de la largeur de la mer territoriale à celui des droits de pêche.

Cette convention n'est pas un accord ouvert puisque les États tiers ne pourront y adhérer que s'il y a commun accord des parties contractantes (article 14, paragraphe 3). Certes, le texte repose sur un système de reconnaissance de droits traditionnels, mais on constate surtout que la convention instaure une discrimination pour l'accès aux lieux de pêche de la zone considérée, puisque de nouveaux exploitants éventuels sont écartés. Il s'agit d'une exclusivité progressive de la pêche au profit du riverain. On exclut volontairement des pêcheurs "habituels" récents en imposant une période d'exercice de la pêche dans la zone : les droits habituels sont organisés de façon permanente et sans accord particulier entre le riverain et le postulant, mais il faut avoir pratiqué une ou plusieurs pêches de façon régulière entre 1953 et 1962 et accepter de n'en pas exercer de nouvelles (article 4). Les signataires ont voulu exclure les flotilles industrielles des pays de l'Est pêchant dans ces régions, de façon récente, toutes les espèces possibles. Le caractère discriminatoire de l'article 4 est encore renforcé si on note que, pour les navires des parties contractantes autres que l'État riverain, il n'est pas obligatoire de garder les mêmes engins de pêche ni de limiter le nombre des navires ou le tonnage des prises. En conséquence, un État ayant l'habitude de pêcher dans la zone peut lancer des navires-usines pour capturer sans limite les espèces qu'il avait coutume de prendre. Il s'agit donc bien de limiter l'accès aux fonds de pêche réservés à un petit nombre de cocontractants (40).

(38) VIGNES D., *op. cit.*, p. 680.

(39) La loi 71.1060 du 24.12.1971 portant extension des eaux territoriales françaises à 12 milles prévoit expressément, dans son article 4, qu'il n'est pas porté atteinte aux droits de la pêche accordés aux étrangers.

(40) Pour avoir accès à une zone convoitée, les États postulant doivent faire présenter des preuves : les statistiques du C.I.E.M. peuvent faire foi aussi bien sur la nature du stock pêché que sur les lieux de pêche. VOELCKEL M., *op. cit.* p. 768.

La Convention n'interdit pas un régime particulier plus favorable issu d'un accord bilatéral, et donc de favoriser la recherche d'accords d'État à État, à condition que ce droit soit automatiquement étendu à toutes les autres parties contractantes. Enfin, la Convention, en accordant une préférence (article 11) à la population locale dont l'économie dépend essentiellement de la pêche, semblait être acceptable pour la Norvège et l'Islande. Mais les États industriels de l'Europe n'ayant pas voulu reconnaître une limite à la liberté de la pêche au-delà de 12 milles, ces deux États ont refusé de signer le texte pour ne pas être liés par une limite qu'ils considéraient — dès cette époque — comme trop étroite.

On peut faire deux objections à cette Convention : tout d'abord, on peut regretter que l'Atlantique au Sud du 36° parallèle soit exclu de la zone de convention. Un problème identique existait pour la Baltique. Il a fallu attendre la Convention de Gdansk du 13 septembre 1973 pour l'établissement de règles communes pour la pêche, afin d'éviter la surexploitation grâce à une Commission qui va édifier les normes applicables (41). Il en a été de même pour la Méditerranée jusqu'à la réforme des pouvoirs du Conseil Général des pêches pour la Méditerranée adoptée le 1^{er} juillet 1976. Le ressort de la Convention de 1964 se limite à la mer de Norvège, la mer du Nord, la Manche, la mer d'Irlande et l'Atlantique Nord excepté les eaux des îles Féroé et du Groenland : le ressort géographique est trop étroit. Ensuite, la portée du texte est considérablement limitée par l'article 10 qui précise que la convention ne peut faire obstacle au maintien ou à l'institution de certains régimes particuliers : accords très anciens — comme pour la baie de Granville — ou accords découlants de la Communauté Économique Européenne. On sait à quel point la communautarisation des fonds de pêche transformera les possibilités d'accès aux pêcheries pour les pêcheurs européens du Marché Commun élargi.

PARAGRAPHE 4 - LES CONCEPTIONS FRANÇAISES D'ACCÈS AUX FONDS DE PÊCHE A LA 3^e CONFÉRENCE DE L'O.N.U. SUR LE DROIT DE LA MER

La troisième Conférence tend à consacrer l'extension des pouvoirs de l'État riverain sur la haute mer adjacente à ses côtes. Le riverain est considéré comme le plus apte à préserver la mer, donc le mieux placé pour autoriser ou non l'accès des États tiers aux fonds poissonneux proches de son littoral. Les signataires de la Convention de 1964 lui avaient reconnu une juridiction exclusive en matière de pêche au-delà de la mer territoriale sur une bande de mer allant jusqu'à 12 milles des lignes de base. Cet État tend à se voir reconnaître des droits souverains sur une zone importante de haute mer face à ses côtes. Cette évolution concrétise le succès des idées émises depuis trente ans par les États riverains non industrialisés pour qui la pêche représente une part importante de l'économie nationale actuelle ou escomptée pour un avenir proche.

La France pour sa part était restée très réservée pendant les débats du Comité des fonds marins (42). Si elle avait accepté que des droits préférentiels soient accordés aux États riverains dans une zone étendue au-delà des eaux territoriales, elle ne s'est jamais prononcée ouvertement sur les limites de cette zone indéfinie. La France avait cependant accepté que les navires battant pavillon de l'État riverain puissent prélever, en priorité, une part importante des ressources à condition que cela ne conduise pas à un gel des stocks et donc à un appauvrissement en protéines. Corollaire de ce droit préférentiel, l'État riverain se voyait attribuer un droit spécial de contrôle sur cette zone. Au cours des sessions de la 3^e Conférence de l'O.N.U., la France n'a pas modifié son attitude en ce qui concerne l'accès aux fonds de pêche. D'une part, en raison des secteurs géographiques d'activité de ses pêcheurs — qui, rappelons-le, exercent leur profession à 80 % dans la zone de 200 milles d'États tiers — d'autre part, en raison de l'attitude de la Grande-Bretagne qui cherche à protéger les pêcheries importantes situées à proximité de ses côtes au moyen d'une zone exclusive. La France n'est intervenue réellement dans ce débat que dans l'exposé d'un projet élaboré dans le cadre communautaire (43) qui représentait un compromis entre les diverses conceptions des États-membres en la matière (voir infra).

(41) ROUSSEAU Ch. Chronique R.G.D.I.P. 1974, p. 1098.

(42) A/AC. 138/SC. 11/SR. 43 du 14 août 1972.

(43) A/Conf. 62/C. 2/L. 40.

SECTION 2

LE RÉGIME D'ACCÈS AUX EAUX DE LA C.E.E.

Dans la construction européenne, le Marché Commun de la pêche représente une pierre importante, non seulement du fait de ses implications économiques, mais surtout en fonction des conséquences de la notion d'eaux communautaires sur le pouvoir de réglementation de l'État souverain (44). "Le Marché Commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles. Par produits agricoles, on entend les produits du sol, d'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation, qui sont en rapport direct avec ces produits de base" (art. 38, par. 1 du traité de Rome).

L'annexe II du traité fait figurer les poissons, crustacés et mollusques, dans la liste des marchandises incorporées au Marché Commun agricole. Le traité (article 39) prévoit l'instauration d'une politique commune pour les ressources biologiques de la mer (45) de façon implicite. Il convient de noter, ici, la très grande diversité des modes de pêche, des types de navires, des structures de distribution et des législations nationales, très disparates et parfois incompatibles des divers pays de la Communauté. Les intérêts économiques des nationaux sont très opposés, compte tenu de la situation de crise actuelle (effondrement des cours, apports extérieurs, surpêche, éloignement des pêcheries). Les politiques économiques en matière de pêche divergent sensiblement et, même, le prix des soutes varie d'un pays à l'autre (de 1 à 3 entre le Danemark et la France par exemple).

L'édification d'une politique commune pour ce secteur d'activité était une tâche difficile. Dans le cadre des dispositions relatives à l'instauration progressive de l'union douanière, il a été nécessaire, dans un premier temps, de réduire puis de supprimer les droits de douane (46) et d'éliminer les mesures restrictives à l'importation dans les échanges intra-communautaires. Les produits pêchés en mer par un navire battant pavillon d'un État membre de la Communauté sont considérés comme originaires de cet État (47). Le 30 juillet 1964, la Commission décidait d'utiliser un certificat spécial de circulation, permettant de débarquer ces produits dans un port quelconque de la Communauté et non obligatoirement dans un port de l'État du pavillon; ils seront considérés comme originaires de ce dernier (48).

(44) CHAPIN J.-C. : "La politique commune des pêches". Thèse dactylographiée. Rennes 1973, 550 p. LAVENUE J.-J. : "L'organisation du secteur économique de la pêche dans le Marché Commun", Université de Montpellier 1, thèse dactylographiée, mai 1974, 470 p.

(45) Répartition des prises dans les eaux adjacentes à la C.E.E. : Mer du Nord : 37 %, Manche : 11 %, Méditerranée : 11 %.

(46) Baisse de 75 % au 1^{er} juillet 1967 par rapport aux droits de base et élimination au 1^{er} juillet 1968. Décision du Conseil du 11 mai 1966, bulletin C.E.E. 1966, n° 7, p. 15.

(47) Règlement 802/68 du Conseil du 27 juin 1968, article 4 : "sont originaires d'un pays les marchandises obtenues dans ce pays... Par marchandises, on entend : ... les produits de la pêche maritime extraits par les navires battant pavillon d'un Etat de la Communauté. J.O.C.E. 28 juin 1966, L. 148, p. 1.

(48) J.O.C.E., 28 juillet 1964, n° 137, p. 2293.

PARAGRAPHE 1. - LE MARCHÉ COMMUN DE LA PÊCHE

Dès 1968, la Commission avait estimé que l'élimination de toute discrimination, en raison de la nationalité, risquait d'entraîner de graves perturbations si elle n'était accompagnée de mesures nationales destinées à protéger les intérêts des pêcheurs des États membres (49). La Commission a donc envisagé des actions destinées à améliorer les structures de pêche (50). Ces mesures concernent essentiellement l'accès aux fonds de pêche. On distingue les fonds en haute mer accessibles à tous, les fonds situés dans les zones où un État côtier tiers a réservé l'exclusivité de la pêche à ses nationaux, et les fonds relevant de la souveraineté des États membres.

A. LES FONDS EN HAUTE MER

Dans la première catégorie, d'après la Convention de 1958 sur la haute mer (article 3), l'État du pavillon des pêcheurs, se livrant à leurs activités dans cette zone, doit imposer à ses nationaux des limites d'accès appropriées, dont l'application devra être faite sans discrimination (51).

B. LES FONDS DANS LES EAUX RÉSERVÉES

Dans les eaux réservées d'un État tiers à la Communauté : "L'emprise de plus en plus marquée de l'État côtier sur la mer limitrophe cause de toute évidence un préjudice considérable aux pêcheurs d'autres nations forcés d'exploiter des fonds situés bien plus loin en haute mer" (52). Cependant, en vertu des droits historiques, un État accorde parfois un droit de pêche à un tiers dans ses eaux réservées. Cet État bénéficiaire peut être membre de la Communauté. Des États membres peuvent actuellement avoir accès à des zones interdites à d'autres membres du Marché Commun. Dans ce cas, il y a discrimination entre États de la Communauté. On pourrait penser que les droits acquis en l'occurrence ne concernent que des rapports bilatéraux. En fait, c'est au niveau de la conclusion des accords externes à la C.E.E. que le problème se pose. C'est donc dans le cadre de la jurisprudence A.E.T.R. (53) qu'il faut rechercher une solution à la conclusion d'accords entre États membres et tiers. La Cour avait constaté qu'en l'absence de dispositions spécifiques du traité relatives à la conclusion d'accords internationaux en matière de transports, il convenait de se référer au système général du droit communautaire relatif aux rapports avec les États tiers.

La Cour réfuta l'argument de l'attribution expresse et déclara : " en particulier, chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue au traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles... Cette compétence communautaire exclut la possibilité d'une compétence concurrente des États membres, toute initiative prise hors du cadre des institutions communes étant incompatible avec l'unité du marché commun et l'application uniforme du droit communautaire".

(49) VAN DER MENSBRUGGHE Y. : "La mer et les communautés européennes", R.B.D.I. 1/1969, p. 106. O.C.D.E., rapport annuel sur la pêche 1975.

(50) J.O.C.E. C. 91, 13 septembre 1968, p. 1. Proposition portant établissement d'une politique commune dans le secteur de la pêche.

(51) DAILLIER P. : "Liberté d'accès aux activités professionnelles et droit communautaire" (cas particulier des activités maritimes). R.T.D.E. n° 3, 1976, p. 439, 468.

(52) VAN DER MENSBRUGGHE Y. : op. cit., p. 107.

(53) Le 19 mai 1970, la Commission introduisait un recours demandant l'annulation de la délibération du Conseil du 20 mars 1970 à propos de la négociation et de la conclusion par les États membres, dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe de l'O.N.U., d'un accord européen relatif aux chauffeurs routiers. Le Conseil argua de l'irrecevabilité du recours car, en fonction de la compétence d'attribution expresse de la Communauté, la compétence pour conclure un accord avec les États tiers ne peut être admise sans prévision expresse du traité. Voir à ce sujet CHAPIN J.-C., op. cit., p. 1 - 60.

On peut penser que cette jurisprudence s'applique en matière d'accès aux fonds de pêche : la compétence communautaire pour la conclusion d'accords avec les États tiers semble indéniable à long terme (54). Cependant, dans le cas A.E.T.R., le contenu de l'accord international que les États membres étaient en train de négocier coïncidait avec l'objet de la réglementation communautaire. Dans le cas présent, l'article 5 du règlement 2141/70 (voir infra) se limite à prévoir la possibilité pour le Conseil d'adopter des mesures relatives à l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes des membres. Il n'est pas douteux que la Communauté a reçu le pouvoir de s'occuper elle-même de ce domaine, même pour ce qui est de la pêche en haute mer (55).

En effet, cela résulte de la simple connexité entre le fonctionnement de l'organisation commune du marché et les limitations de la pêche hauturière justifiées par des considérations écologiques ou économiques. Dans ces conditions, si la Communauté a des pouvoirs législatifs dans ce domaine, elle possède également le pouvoir de négocier dans ce même domaine sur le plan international. Ces circonstances ne peuvent manquer d'avoir des répercussions sur la liberté d'action des États membres dès avant que la compétence de la Communauté se soit traduite par des mesures concrètes, sinon en excluant la compétence des États, du moins en la limitant. En conséquence, dans l'attente d'actions concrètes et devant l'urgence, les États membres pourront encore adopter, dans le cadre de leurs compétences propres, les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs dont le système communautaire a lui-même reconnu l'importance (56). Cependant, en fonction du règlement 2141/70, les États ne seront normalement plus compétents pour déterminer des droits et obligations avec les États tiers en matière de pêche. Dès 1967, pour faire face à ce type de problème, la commission avait préconisé une action en deux points :

— Élaborer une doctrine uniforme pour tous les États membres, en ce qui concerne les limites et les droits de pêche en haute mer.

— Conclure des conventions internationales sur la base de la doctrine uniforme ci-dessus (57).

C. LES FONDS RELEVANT DE LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS MEMBRES

La Commission estime que "le droit de pêche doit se concevoir et s'appliquer en fonction des principes fondamentaux du traité relatifs à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux" (58).

A ce titre, ce droit doit s'analyser comme réglementant l'exploitation des ressources de la partie de la mer relevant de la souveraineté des différents États membres, sans discrimination fondée sur la nationalité à l'égard des producteurs de la C.E.E. Les fonds situés dans les eaux territoriales ou dans les zones réservées sont communautaires; en conséquence, leur accès et leur exploitation sont subordonnés au respect, non discriminatoire, des dispositions légales ou réglementaires nationales prises dans ce domaine. Cela implique la disparition de tout accord bilatéral ou plurilatéral existant entre certains pays membres et excluant du droit de pêche, à l'intérieur de limites déterminées, une partie des pêcheurs de la C.E.E. Toute action tendant à étendre les eaux territoriales ou les zones réservées devient communautaire et doit s'exercer dans le cadre des règles de procédures communautaires. Les pêcheurs de la Communauté ont accès à la mer territoriale et aux zones réservées des États membres et peuvent y exercer leur profession comme les nationaux de ces États.

(54) CHAPIN J.-C., op. cit., p. 1-75. L'article 113 du traité est également un fondement de la compétence communautaire en matière d'accès aux fonds de pêche.

(55) Argumentation développée par la C.J.C.E. dans l'arrêt sur les ressources biologiques de la mer "Comelis Kramer et autres", du 14 juillet 1976. C.J.C.E., Recueil de Jurisprudence 1986/6, p. 1321 et suivantes.

(56) C.J.C.E. 1976/6 : arrêt Kramer, op. cit., p. 1323.

(57) Rapport de la Commission sur la situation du secteur de la pêche dans les États membres de la C.E.E. J.O.C.E., 29 mars 1967, n° 58, p. 866.

(58) Rapport de la Commission : op. cit., p. 866.

Les deux modes d'extension des pouvoirs du pays riverain sur la mer côtière restent, bien sûr, de la compétence des États, mais ceux-ci ont l'obligation de mener, au sein des institutions du Marché Commun, les consultations requises pour éviter que leur décision ne porte atteinte aux objectifs communautaires. La Communauté doit favoriser l'adoption de mesures propres à conserver les ressources halieutiques. La C.E.E. doit harmoniser les législations nationales, coordonner les recherches scientifiques, élaborer une police des pêches et un système de surveillance des fonds. En ce qui concerne l'accès aux eaux relevant d'États associés (africains et malgache), le problème sera réglé en fonction des préférences tarifaires qui leur seront accordées pour les produits de la pêche. Ces pays auront le droit de poser des conditions non discriminatoires pour stimuler leur développement économique et social (59).

PARAGRAPHE 2. - LA MISE EN PLACE DES RÈGLES D'ACCÈS AUX EAUX COMMUNAUTAIRES

Le 20 octobre 1970, a été institué le règlement communautaire pour les pêches maritimes, par le Conseil des Ministres, créant le Marché Commun des produits de la pêche et la communautarisation des fonds de pêche. Un délai de 13 ans aura été nécessaire pour concrétiser la Communauté de la pêche, à cause des réticences françaises et italiennes face à une industrie halieutique moderne et efficace en Allemagne et aux Pays-Bas, capable de dominer les techniques de capture et les marchés (60).

A. LES RÈGLEMENTS DE BASE

Dès le 30 juin 1970, le Conseil avait adopté le règlement permettant l'égal accès pour tous les pêcheurs de la Communauté à tous les fonds de pêche — eaux réservées et mers territoriales comprises — des États membres (61).

Les règlements 2141-70 et 2142-70 établissent une structure commune pour le secteur des pêches et les marchés du poisson, prenant effet le 1^{er} février 1971 (62). Seule la zone des 3 milles à partir des côtes peut faire l'objet d'une restriction d'utilisation, mais pour une période n'excédant pas cinq ans, au cas où la population locale a une économie dépendant principalement de la pêche (article 4).

Il est précisé à l'article 2, paragraphe 1, alinéa 2 du règlement 2141/70 (codifié par le règlement 101/76) que les États membres assurent l'égalité d'accès aux fonds situés dans les eaux maritimes relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction, ceci sans discrimination. Mais l'article 2, paragraphe 3 rappelle que les eaux maritimes visées sont celles désignées par les lois en vigueur dans chaque État membre (63).

(59) VAN DER MENSBRUGGHE : op. cit., note 86, p. 111.

(60) DAVID DAVIS Memorial Institute : "The North sea Challenge and opportunity". Europa 1975, p. 109. HUSSENOT G. : La politique commune de la pêche de la C.E.E., mémoire Ihei, Paris 1973, p. 28. JANIS M.-W. : "The development of European regional law of the sea". O.D.I.L.J. 1973, volume 1, n° 3, p. 279.

(61) Bulletin des C.E. 3 (8) 1979 p. 90.

(62) J.O.C.E./L 236/27 octobre 1970, p. 1. Codifiés par les règlements 100/76 et 101/76 du 19 janvier 1976. J.O.C.E./L 20/28 janvier 1976, p. 1. Voir à ce sujet BROWNE.-D. : "British fisheries and the Common Market". Current legal problems 1972, p. 37.

(63) GARRON R. : "Le Marché Commun de la pêche maritime". Librairies techniques, Paris, 1971, p. 78 et suivantes.

B. L'ÉTENDUE DE LA ZONE MARITIME COMMUNAUTAIRE

Les eaux relevant de la souveraineté des États désignent les eaux intérieures et la mer territoriale, alors que les eaux relevant de leur juridiction concernent celles comprises entre la limite extérieure de la mer territoriale et, par exemple, les 12 milles prévus par la Convention de Londres du 9 mars 1964. En conséquence, l'étendue de la zone maritime communautaire, même si tous les États membres n'ont pas usé des droits reconnus par cette Convention, était de 12 milles ; et une identité de régime doit être appliquée aux eaux territoriales ou réservées. Cette unification des eaux au niveau communautaire, en ce qui concerne l'accès des pêcheurs ressortissants des États membres, est favorable à ces derniers puisqu'une disparité existe dans l'étendue des eaux territoriales de certains États (6 milles en Italie, 3 pour la R.F.A., les Pays-Bas et la Belgique). En fait, le problème se trouve considérablement modifié par l'adoption d'une résolution du Conseil le 3 octobre 1976 autorisant les États membres à étendre leurs zones de pêche à 200 milles à compter du 1^{er} janvier 1977 dans l'Atlantique Nord, la Manche et la mer du Nord (64). En l'absence d'une convention reconnaissant la notion de zone économique exclusive, cette nouvelle extension dictée par l'urgence (pêcheries islandaises et norvégiennes, flottes des pays de l'Est) est une zone de pêche réservée.

La compétence spéciale de la Communauté sur cette zone a été contestée. En effet, on peut supposer que les zones de pêche réservées, n'étant pas incorporées au "territoire" de l'État, ne sont pas incluses dans la réglementation communautaire. Si tel était le cas, l'étendue de cette réglementation serait réduite aux seules mers territoriales des États membres (65). La négociation de droits préférentiels serait alors nécessaire pour pêcher au-delà. Le choix s'étant porté sur les eaux relevant de la souveraineté et de la juridiction des États, on peut cependant se demander sur quelle base juridique repose l'extension de juridiction de la Communauté sur les zones de pêche réservées faisant partie de la haute mer. La Communauté considère que le territoire est le lieu où l'État exerce des compétences régulières, même si l'une de ces compétences — le droit de pêche — y est exercée concurremment avec d'autres États (66). Dès lors, on pourrait baser l'un des fondements de la compétence territoriale sur la non-discrimination. Pour l'auteur, il semble que si un État membre prétendait réglementer la pêche dans les eaux réservées de la Convention de Londres de 1964, la Communauté serait compétente pour prendre toute réglementation ayant pour but d'empêcher cet État d'instaurer une discrimination à raison de la nationalité, comme le prévoit l'article 7 du Traité.

(64) I.L.M. vol. XV, n° 6, nov. 1976, p. 1425.

(65) Bien que contesté : FLEISHER C.-A. : "L'accès aux lieux de pêche et le traité de Rome", revue du Marché Commun 1971, n° 141, p. 151.

(66) VIGNES D. : "La réglementation de la pêche dans le Marché Commun au regard du droit communautaire et du droit international", A.F.D.I., 1970, p. 834.

PARAGRAPHE 3. - LES PROBLÈMES D'ACCÈS NÉS DE L'ADHÉSION DE NOUVEAUX ÉTATS

En 1970, les eaux communes ont été ouvertes aux pêcheurs de l'Europe des Six (sous réserve de l'exception prévue à l'article 4, règlement 2141 C.E.E.). L'acte d'adhésion a modifié cette situation en stipulant dans son article 100, paragraphe 1, que les États membres de la Communauté sont autorisés à limiter l'exercice de la pêche dans certains secteurs. A partir de janvier 1983, l'égalité d'accès à l'ensemble des eaux devrait être totale. Le Marché Commun a pour pouvoir maintenant de coordonner les actions des pêcheries nationales, d'encourager l'essor de ce secteur économique afin de moderniser les flottes et de créer une structure communautaire (67). L'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark a apporté aux conditions d'application du traité de Rome les modifications suivantes, dérogoires au règlement 2141/40 du Conseil du 20 octobre 1970 (68) : une période spéciale transitoire de dix ans a été instituée. Les États de la Communauté sont autorisés à réserver, jusqu'au 31 décembre 1982, la pêche en -deçà des 6 milles de la ligne de base à leurs nationaux (article 100).

Cette limite pourra être portée à 12 milles pour la France dans les eaux de la Manche, des Côtes-du-Nord, de l'Ille-et-Vilaine, du Finistère et du Morbihan (article 101, paragraphe 2). Les pêcheurs français continueront à exercer dans les eaux anglaises entre 6 et 12 milles (sauf pour les Shetlands, Orcades, Nord Écosse, Nord-Est et Sud-Ouest Angleterre) les droits de pêche antérieurs à l'adhésion de la Grande-Bretagne, mais ils n'auront pas accès, pendant cette période transitoire, aux eaux des Féroé, du Groenland et de la côte Ouest danoise. Les États membres ayant un lien conventionnel en matière de pêche avant le 31 janvier 1971 avec un autre État membre peuvent en conserver le bénéfice jusqu'au terme du régime transitoire. Le Danemark peut, quant à lui, continuer à exercer seul la pêche dans les eaux du Groenland jusqu'au 31 décembre 1977. A partir de 1978, le conseil détermine les conditions d'exercice de la pêche dans les eaux des États membres. Le 1^{er} janvier 1983, le conseil fixera le régime juridique des droits de pêche. Le monopole national d'exploitation des fonds de pêche dans les eaux des États membres est supprimé. Les notions d'eaux intérieures, de mer territoriale et d'eaux réservées sont remplacées par celle d'"eaux communes".

Les pêcheurs des États membres y pratiquent la pêche sans discrimination et sont soumis, en ce qui concerne le régime de la pêche, aux dispositions édictées par l'État dans les eaux duquel ils se trouvent. "La notion d'eaux réservées perd, sinon sa valeur, du moins sa spécificité par rapport aux eaux territoriales, en ce qui concerne la pêche" (69). C'est la première fois que des États se reconnaissent en matière de pêche un régime préférentiel total et égal pour tous, mais qui ne porte pas atteinte aux droits acquis par des États tiers dans la zone de juridiction d'un État membre de la Communauté.

(67) Par exemple, le règlement n° 2722/72 du 19 décembre 1972, qui prévoit une action commune s'étalant sur une période de cinq ans en faveur de la reconversion du secteur de la flotte morutière vers d'autres activités, notamment thonières, supposant une possibilité d'accès à d'autres fonds. J.O.C.E./L 291/28 décembre 1972, p. 30. La communautarisation des eaux n'a pu se faire en une seule étape, en raison de l'importance des pêcheries dans l'économie des trois nouveaux États membres, c'est pourquoi une échéance a été fixée. On sait que, malgré tout, l'ouverture des eaux britanniques et irlandaises fait problème (une prorogation du système dérogoire n'est pas exclue).

(68) Actes relatifs à l'adhésion aux Communautés Européennes du Royaume du Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord. J.O.C.E./L 73/27 mars 1972, p. 34. Le Danemark, avec 1,8 million de tonnes en 1976, se classe au 11^e rang mondial, la Grande-Bretagne au 16^e avec 1 million de tonnes, l'Allemagne Fédérale se situe loin derrière avec 427.000 tonnes.

(69) VIGNES D. : op. cit., p. 840.

PARAGRAPHE 4. - LA C.E.E. ET LE NOUVEAU DROIT DE LA MER

La Communauté, au sein de la III^e Conférence sur le droit de la mer de l'O.N.U., a le statut d'observateur en tant qu'organisation inter-gouvernementale. Ses possibilités d'intervention dans les débats sont limitées aux domaines de sa compétence et elle ne possède bien sûr pas le droit de vote.

A. LE PROJET COMMUNAUTAIRE

La future convention devrait réserver une clause prévoyant l'application du droit communautaire dans les domaines traités par la Conférence, pour lesquels des compétences communautaires peuvent s'appliquer, rappelons à ce propos l'article 10 de la Convention de Londres de 1964 (70). Les États membres ont été plus loin et ont même présenté à la Conférence des projets communs et notamment un projet d'articles sur la pêche.

Le 5 août 1974, la Belgique, le Danemark, la R.F.A., la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas présentaient une proposition "sur un nouveau régime de la pêche" (71). Selon la délégation française, les auteurs du document ont souhaité, non pas traiter de droits préférentiels, mais aller au-delà du conflit qui oppose droits exclusifs et droits préférentiels. La situation des pays dont l'économie dépend de la pêche et qui ont des ressources très limitées, ainsi que celle des pays en voie de développement ont été prises en considération. Comme a eu l'occasion de le rappeler la délégation française, ce document représente deux ans de travail (72). Le projet, poursuit le représentant de la France, contient un système complet de règles fondamentales et de dispositions visant à leur donner effet. Pour l'essentiel, ce document en vingt-trois articles réaffirme le droit pour tous les États de se livrer à la pêche. Il détermine certaines mesures propres à maintenir un rendement optimum des pêcheries et déclare que l'État riverain peut déterminer une "zone" au-delà de la mer territoriale où la pêche peut être réservée à ses nationaux.

En revanche, le texte prévoit la reconnaissance de certains droits de pêche à des catégories particulières de pêcheurs étrangers ressortissants (articles 5 et 8) : de pays en voie de développement, d'États disposant de ressources halieutiques limitées, et surtout d'États ayant habituellement pêché dans la zone dont il s'agit (73). Enfin, le texte donne pouvoir de contrôle sur la "zone" aux organisations régionales de pêche (articles 13 à 18). Le projet communautaire était préparé depuis plusieurs mois à Bruxelles, mais on s'est éloigné de plus en plus de l'esprit du texte primitif. Le Royaume-Uni, qui s'était d'abord efforcé de modifier le texte initial sans succès, a annoncé qu'il ne s'en porterait pas auteur et refusa de s'associer à un texte qui a été jugé "le plus réactionnaire de la session". Dans le contexte de la Session de Caracas, où ils ont été présentés, ces articles étaient provocateurs. On remarquera qu'il n'y était pas fait référence à la zone économique exclusive, mais simplement à une "zone" dont la largeur n'est pas mentionnée. On notera, surtout, que le projet insiste sur les "droits d'accès des États qui ont habituellement pêché dans cette zone", ce qui est apparu à la Conférence comme l'évocation d'un principe "colonialiste". De plus, le texte présente les organisations régionales de pêche de façon très maladroite, comme une limitation des prérogatives de l'État riverain (74). Ce projet n'a été repris que comme variante sur le document de synthèse de la Session de Caracas (75).

(70) Cet article prévoit que les dispositions de cette convention ne peuvent faire obstacle au maintien d'un régime particulier... entre les États membres de la Communauté Économique Européenne et les États qui y sont associés...

(71) A/Conf. 62/C. 2/L 40. Parmi les auteurs du document se trouvent des représentants d'États côtiers et d'États pratiquant la pêche hauturière.

(72) Documents officiels, volume II. Compte rendu des séances, p. 253.

(73) Documents officiels, volume III, p. 252.

(74) Les organisations de pêche, dont l'utilité n'est pas à démontrer, auraient gagné à être présentées comme des organes de conseil et de coordination des efforts nationaux.

(75) A/Conf. 62/C 2/wP. 1.

B. L'ACCÈS A LA ZONE EXCLUSIVE DES ÉTATS MEMBRES

Dans ce projet, les États signataires et surtout la France ont cherché à élaborer un texte s'apparentant aux droits préférentiels issus de la conception classique, notamment de la Convention de Londres de 1964. On avait pu noter du reste, qu'outre leur souci de pérennité, les protagonistes avaient souhaité créer un système ayant valeur d'exemple pour d'autres États que les riverains de la mer du Nord : ce désir n'a pas abouti. A la Session de Caracas, il n'était plus question de délimiter des droits préférentiels, mais d'aménager un éventuel accès à la zone économique exclusive des États riverains. Lors de la III^e session, la France a abandonné en partie ses anciennes prétentions, en participant au projet du 30 avril 1975, qui ne mentionne que des modalités d'accès dans la zone économique des riverains. Les conceptions classiques d'accès aux fonds de pêche, développées ci-dessus, ont été modifiées par la notion nouvelle d'eaux communes qui s'est développée notamment au sein des membres de la C.E.E.

C. RAPPORTS ENTRE LE PROJET ET LES AUTRES TRAITÉS

Il faut noter que le projet L. 40 prévoyait, au paragraphe 6, les rapports entre lui-même et les autres traités et notamment qu'il ne devait pas porter atteinte à tout régime spécial de pêche entre États membres d'une union douanière (article 23). Les huit États membres cherchaient, d'une part, à faire reconnaître la possibilité d'application de la législation communautaire dans les eaux côtières et vis-à-vis des États-tiers, d'autre part, à être considérés comme une entité unique. Si les États membres sont seuls parties à la Convention, le système juridique futur ne produira pas d'effet obligatoire pour la Communauté. C'est pourquoi la C.E.E. cherche à obtenir une clause spéciale qui lui permettrait de représenter les Neuf à la conférence, seule solution capable de concrétiser une véritable unité politique aux yeux des autres États (76).

PARAGRAPHE 5. - LES CONSÉQUENCES DU MARCHÉ COMMUN DE LA PÊCHE SUR LES AUTRES ACCORDS DE PÊCHE DES ÉTATS MEMBRES

A. LES DROITS DE PÊCHE PARTICULIERS

Les actes d'adhésion de 1972 prévoient que les droits de pêche particuliers dont les États membres pouvaient se prévaloir à la date du 31 janvier 1971 restent en vigueur aussi longtemps qu'un régime dérogatoire sera maintenu pour les zones considérées (article 100, paragraphe 2). Pour les accords antérieurs entre États membres, on peut considérer qu'ils sont étendus à l'ensemble des membres. Ceci a pour conséquence de restreindre la portée de la Convention de Londres, car la Communauté exceptée, celle-ci ne s'applique plus qu'à l'Espagne, au Portugal et à la Suède (77). Le texte perd de son caractère multilatéral, de son importance et, en conséquence, de son exemplarité.

Il faut noter que, déjà, les droits octroyés dans la zone de 6 milles ont tous expiré. Dans la bande allant de 6 à 12 milles, les droits préférentiels de la France, de la R.F.A., des Pays-Bas et de la Belgique dans les eaux irlandaises seront caducs le 1^{er} janvier 1983; il en va de même pour des droits de ces mêmes États pour la zone britannique en vue de la pêche des crustacés et de certains demersaux.

(76) GIORGI C. : "L'inclusion de la Communauté Économique Européenne dans le nouveau droit de la mer". Revue iranienne des Relations Internationales, n° 5/6, 1975-1976, p. 293

(77) VIGNES D. : op. cit., p. 840.

B. LES CONVENTIONS ET ACCORDS FUTURS

La Communauté exerce un pouvoir de tutelle sur les conventions et accords que les États membres projettent de conclure et qui intéressent l'application du traité de Rome. Elle doit être saisie de ces projets. Si ceux-ci contiennent des clauses contraires au traité, elle adresse ses observations à l'État membre qui, alors, pourra saisir la Cour de Justice qui se prononcera sur la compatibilité du projet d'accord avec le traité (article 103).

Les États membres peuvent conclure des accords de coopération qui restent soumis aux principes des négociations bilatérales interétatique. Mais ces accords risquent de contrarier la politique commune : il est nécessaire d'imposer un contrôle communautaire. Une procédure de consultation a été instaurée par la décision du 22 juillet 1974 (78). Ces consultations ont lieu au sein d'un comité restreint ayant pour objet d'assurer la conformité des engagements des États membres à la politique commune.

C. L'HARMONISATION NÉCESSAIRE DES LÉGISLATIONS NATIONALES

Les pêcheurs de la C.E.E. bénéficieront de l'égalité d'accès dans les eaux communautaires basée sur la non-discrimination. Mais les engins et procédés halieutiques ne sont pas uniformes dans les pays membres et même, parfois, les législations nationales sont incompatibles (par exemple : le chalut à perche autorisé aux Pays-Bas, interdit en France). Dans la mesure où les pêcheurs des autres États viendront pêcher dans le secteur d'un État membre, ils devront se conformer à la législation nationale. On peut y voir une possibilité de discrimination à l'accès de certains fonds, dans la mesure où l'on sait qu'une législation nationale d'exploitation dissuadera certains pêcheurs qui seraient obligés de modifier leurs arts pour utiliser le droit de pêche communautaire. Il est indispensable de préparer, pour 1983, une harmonisation des législations nationales en matière de pêche.

(78) Décision du Conseil 74-393. J.O.C.E. L 208 du 30 juillet 1974.

(79) SAVINI M. : "Les accords de pêche dans la zone du COPAGE", Doc. F.A.O., 1977.

De 1975 à 1977, plus de 120 accords bilatéraux de pêche ont été signés dans le monde, comportant en général des droits précaires accordés aux États pêcheurs pour des périodes brèves (2 ou 3 ans), concernant la zone côtière (3 ou 12 milles) pour certaines espèces. Les pêcheurs doivent obtenir des licences, débarquer une certaine quantité de poisson au port riverain (convention franco-sénégalaise de 1974 prévoit l'ouverture d'un crédit de 30 millions de francs au Sénégal pour accroître sa participation financière dans les entreprises de pêche). Les accords bilatéraux fournissent l'occasion d'instaurer ou de renforcer la coopération scientifique et technique dans le domaine halieutique.

SECTION 3

LES ACCORDS BILATÉRAUX DE LA FRANCE

L'article 9 de la Convention de Londres de 1964 donne aux États la possibilité de signer des accords bilatéraux en fonction de circonstances particulières. Ce type d'accords existe depuis longtemps entre pays maritimes. Dès le XIX^e siècle, la France a conclu de nombreux accords avec les pays limitrophes ou avec des États sur les côtes desquels les pêcheurs français ont coutume de se rendre. Les accords communautaires autorisent également la conclusion de conventions de coopération. Depuis l'indépendance de ses anciennes colonies, la France a entretenu une coopération qui, jusqu'ici, lui avait permis d'accéder aux fonds de pêche de ses anciens territoires.

PARAGRAPHE 1. - LES ACCORDS DE COOPÉRATION

Ils sont la conséquence de l'évolution de la politique française à l'égard des pays francophones d'Afrique et consacrent les liens économiques et politiques spéciaux qui les unissent à l'ancienne métropole (79).

A. LES ACCORDS D'ASSIMILATION ET DE RÉCIPROCITÉ

Ces accords, maintenant caducs, avaient été passés aux premières heures de l'indépendance de l'Afrique de l'Ouest. Les accords de coopération conclus avec la République Malgache, avec le Sénégal (80) et avec le Gabon (81) contenaient une clause d'assimilation : les pavillons français, malgache, sénégalais et gabonais étaient assimilés. Les ressortissants français avaient les mêmes droits de pêche que les nationaux des pays signataires dans leurs eaux réservées. Ces accords étaient assortis d'une clause de réciprocité impliquant que les navires malgaches, sénégalais ou gabonais qui le souhaiteraient pouvaient pêcher dans les eaux territoriales françaises au même titre que les pêcheurs français. Nous remarquons que ces accords étaient avantageux pour la France, puisque les autres États signataires n'avaient pas de flotilles capables de venir pêcher dans les eaux françaises.

Les accords conclus avec la Côte-d'Ivoire et le Dahomey prévoyaient deux étapes successives : dans un premier temps, les mesures d'assimilation pouvaient être prises, mais les textes laissaient à des accords particuliers ultérieurs le soin de régler les modalités d'application de ces mesures. Ces accords ont été assez rapidement dénoncés par les États d'Afrique (sauf la Côte-d'Ivoire où l'accord d'assimilation est encore en vigueur, mais est vidé de la substance du fait que la France ne peut plus disposer seule de ses eaux devenues patrimoine de la C.E.E., comme nous venons de le voir ci-dessus).

(80) Loi 60-681 du 18 juillet 1960. J.O. du 19, p. 6575.

(81) Loi 60-1225 du 22 novembre 1960, J.O. du 23, p. 10428. BARDONNET D. et CARROZ J. : "Les États de l'Afrique de l'Ouest et le droit international des pêches maritimes", A.F.D.I. 1973, p. 837-874. SAVINI M. : "Les accords de pêche dans la zone du COPAGE", doc. F.A.O., 1977. De nouveaux accords, ne concernant pas la France, sont assortis d'une clause de réciprocité (Mauritanie-Maroc, 14 avril 1976, Sénégal-Gambie, 10 juin 1967) concernant le développement et la coopération, les privilèges commerciaux et les facilités portuaires.

B. LA SITUATION NOUVELLE EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Les nouveaux accords s'inscrivent, soit dans le cadre général de la coopération, soit dans un système conventionnel au "coup par coup", compte tenu des fluctuations politiques. La politique française cherche une voie en matière d'accord de pêche qui s'orienterait vers un transfert des connaissances et des techniques, en contrepartie du droit de pêche.

1. Le nouvel accord type : la convention en matière de pêche maritime avec le Dahomey.

Le 27 février 1975, la France et le Dahomey (82) ont signé une convention prévoyant une coopération technique (financement, construction de navires, article 3) et éducative (formation de cadres de pêche, article 7). En contrepartie, un droit de pêche réciproque est accordé avec possibilité de versement d'une taxe (article 2). Cet accord a été conclu pour deux ans, renouvelable par tacite reconduction (article 9). A peine signé, cet accord doit déjà être révisé, car il s'agit d'un accord de réciprocité devenu inapplicable compte tenu du droit communautaire européen. La France désire transformer l'article 2 qui prévoit une possibilité de pêche dans les eaux dahoméennes, en contrepartie du versement d'un droit de pêche au gouvernement de Cotonou, au seul profit des navires français (84).

C'est ce type d'accord, modifié, que la France désirerait voir s'appliquer à l'ensemble des pays d'Afrique francophone. En mars 1976, la France a négocié avec le Togo un accord semblable, cherchant à inscrire la pêche comme l'une des contreparties d'un régime général de coopération entre deux États, sans qu'il soit fait référence aux notions de réciprocité ou d'assimilation. Dès 1974, la France avait signé un accord de ce genre avec le Sénégal, mais les modalités financières de cette convention sont très favorables à ce pays avec lequel la France entretient des relations privilégiées. C'est pourquoi le texte n'a été publié que tardivement, car le gouvernement français craignait qu'il ne serve de modèle pour tous les autres États d'Afrique francophone (85).

Par contre, il n'existe plus d'accord entre la France et la République Malgache depuis 1972 : la pêche a été déclarée "activité malgache". La France n'a plus accès à cette zone, mais, cependant, jouit toujours de la clause de la nation la plus favorisée en vertu des accords de coopération avec le nouveau gouvernement de Tananarive. Si Madagascar octroyait un droit de pêche à un État tiers — comme par exemple le Japon qui est intéressé par la pêche dans l'Océan Indien — la France pourrait bénéficier du même droit (86).

2. L'accord de pêche France-Mauritanie.

Les accords franco-mauritaniens (87) présentent un intérêt particulier, compte tenu de l'importance des fonds de pêche de cette région d'Afrique pour les pêcheurs français. A la hauteur de la Mauritanie, se trouvent des fonds extrêmement riches, dans des eaux claires et froides (de 20 milles du rivage jusqu'à l'isobathe de 200 mètres).

(82) Loi 61-770 du 26 juillet 1961, J.O. du 27, p. 6908.

(83) Convention signée à Cotonou. Document photocopie. Marine marchande 1975 et doc. AN n° 2503, décret 77-1537 du 21 décembre 1977 portant publication des accords de coopération entre la République Française et la République populaire du Bénin, J.O. du 10 janvier 1978, p. 290.

(84) Notons que le gouvernement français a poursuivi la procédure interne d'approbation de l'accord dans sa forme initiale.

(85) Loi n° 76-1185 du 23 décembre 1976 autorisant l'approbation de la convention en matière de pêche maritime entre le gouvernement de la République Française et le gouvernement de la République du Sénégal signée à Dakar le 16 septembre 1974, J.O. du 24 décembre 1976, p. 7428. Cette approbation du gouvernement français est tardive car, compte tenu des accords communautaires, le Sénégal désire maintenant renégocier la pêche au large de ses côtes non plus seulement avec la France mais avec la Communauté.

(86) Les eaux malgaches intéressent les pêcheurs de thons basés à la Réunion qui viennent capturer l'appât vivant qui leur est indispensable sur le plateau continental du canal de Mozambique.

(87) Loi 61-848 du 2 août 1961, J.O. du 4, p. 7243.

Une convention franco-espagnole du 27 juin 1900 avait d'abord déterminé les limites du Rio de Oro et de la Mauritanie, laissant à la France la possibilité d'exploiter le banc du Lévrier. A la suite de l'indépendance de cet État, le gouvernement mauritanien a institué des eaux territoriales de 12 milles (87 bis).

Un protocole d'accord concernant la pêche, destiné à remplacer l'accord de coopération du 19 juin 1961 et faisant suite à l'accord de pêche du 15 février 1973, a été signé le 15 mars 1973.

Les autorités locales accordent aux navires français le droit de pêcher les poissons pélagiques et la langouste, conformément à la réglementation en vigueur (qui, actuellement, interdit la pêche à l'intérieur d'une bande de 3 milles à partir de la laisse de basse mer). Le droit de pêche est subordonné à la possession d'une licence valable un an pour le navire dénommé et à l'emploi sur ce navire de marins mauritaniens, dans une proportion compatible avec la réglementation française (deux marins à l'origine). Les accords prévoient un nombre maximum de licences délivrées chaque année.

Ainsi, en 1973, le gouvernement mauritanien a délivré vingt licences pour les navires langoustiers et cinq pour les navires pratiquant la pêche pélagique. La licence d'exploitation est délivrée après règlement d'une taxe, destinée à couvrir les frais de recherche scientifique pour l'organisation rationnelle de la pêche et de surveillance des eaux territoriales (88).

La Mauritanie ayant étendu ses eaux territoriales à 30 milles (89), on comprendra aisément que ce protocole donnait satisfaction à la France, qui avait fait savoir que le taux des taxes lui était apparu "raisonnable". En 1975, alors que quinze navires français seulement étaient intéressés, la Mauritanie a fait passer la redevance d'accès à 40 \$ par t.j.b., l'accord a été renouvelé. En 1976, le gouvernement de Nouakchott a demandé 200 \$ par t.j.b., 6 marins mauritaniens embarqués et le débarquement d'une partie des captures en Mauritanie. Ces conditions draconiennes ont remis en cause l'accord de pêche de 1973. Le texte est devenu caduc en 1976, faute de reconduction (90).

3. L'établissement de sociétés mixtes

Un troisième groupe d'accords, pour l'accès aux fonds de pêche, comprend les arrangements conclus par des pays africains et des États industrialisés ou des compagnies privées, pour établir des sociétés mixtes dans le secteur de la pêche. Une cinquantaine d'accords de ce type existent, répartis dans presque tous les pays de l'Afrique atlantique (accords et statuts des sociétés ne sont pas rendus publics le plus souvent).

La France et le Maroc ont créé une société de droit marocain à capitaux français et marocains par l'accord intergouvernemental de Paris du 27 décembre 1972.

(87 bis) Loi 62-038 du 20 janvier 1962 portant code de la marine marchande et des pêches maritimes (ST/LEG/SER. B 15, p. 100).

(88) Taux de la taxe : 10 \$ par t.j.b. pour la pêche pélagique et 30 \$ par t.j.b. pour les langoustiers. Ces problèmes économiques semblent concerner l'exploitation des bancs, en fait, ils déterminent les conditions d'accès.

(89) La Mauritanie a porté ses eaux territoriales à 30 milles en 1972. Doc. F.A.O. : FID/C/127. Révisé 2 : loi du 30 juillet 1972 (ST/LEG. SER. B 16, p. 17). Pour illustrer les grandes différences pouvant exister entre les accords bilatéraux que la France a signé avec les pays africains, notons, à l'opposé de l'attitude mauritanienne, celle de la Guinée-Bissau : cet État et la France ont signé un accord de coopération comprenant sur le plan de la pêche l'obtention de licences gratuites pour 30 navires français, pendant 2 ans, pour la pêche du thon tropical (accords de Paris du 21 janvier 1977).

(90) En janvier 1976, la Mauritanie a accepté de baisser le taux de la redevance à 120 \$ par t.j.b., ce qui est encore inacceptable pour les 10 derniers langoustiers français intéressés par le banc d'Arguin qui, de toute façon, ne pourraient pêcher avec six marins africains sans débarquer les matelots français qui, sur ce type de navire, ne sont que cinq. En 1978, 5 navires français avaient fait une demande de licence pour cette zone.

Cette société a pour but de pêcher la sardine dans les eaux territoriales marocaines. Les programmes de pêche, d'investissements, de transformation, sont fixés annuellement par les deux parties, ainsi que la répartition du tonnage (1973 : 12.000 tonnes pêchées dont 8.000 pour les conserveries françaises et 4.000 pour les usines marocaines ou pour la vente) (91). Aucune obligation n'est faite à la société d'affréter des navires français pour exploiter les eaux marocaines. Cependant, certains navires senners sont français. Cette participation permet aux intérêts français de la pêche d'avoir accès, par le biais de l'exploitation, aux eaux marocaines, alors que ce pays n'octroie aucun droit de pêche aux États tiers qui, de ce fait, ont été exclus des eaux réservées du Maroc. En cas d'échec de la Troisième Conférence, les sociétés conjointes resteraient un point acquis constituant une forme intéressante de coopération et pouvant débloquent le problème de l'accès aux zones de pêche.

4. Compatibilité de ces accords avec les principes communautaires.

Bien que, pratiquement, la question ne se pose plus, on peut cependant se demander si les anciens accords d'assimilation et de réciprocité auraient été compatibles avec la politique commune des pêches. Sans aucun doute, la réponse est négative; en effet, les États africains n'auraient eu aucun titre juridique pour pêcher dans les eaux européennes, puisqu'un accord signé par la France avant le Marché Commun de la pêche ne pouvait être valable que pendant la période transitoire et que tout nouvel accord d'assimilation aurait dû être validé par la Communauté. C'est pourquoi on peut dire que la convention France-Dahomey du 27 février 1975 est inacceptable en la forme actuelle de l'article 2, au regard du droit communautaire.

Par contre, les accords de coopération passés actuellement par la France ne peuvent être considérés comme contraires aux principes communautaires depuis la Convention de Lomé (92) du 28 février 1975, qui a reconnu à tous les États membres la possibilité de conclure des accords de coopération avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, tout en facilitant la libre circulation des produits, y compris ceux de la pêche. Cependant, de telles conventions bilatérales sont impossibles avec certains États africains bénéficiant déjà d'un régime particulier avec la C.E.E. Dans ce cas, le Conseil est seul habilité à conclure des accords avec l'un de ces pays (c'est le cas de la Tunisie, avec laquelle l'Italie désire passer un accord pour la pêche au Cap Bon et dans le détroit de Messine). En fait, on s'aperçoit dans la pratique que, compte tenu de la position privilégiée de la France dans certains secteurs importants pour la pêche — par exemple le golfe de Guinée — la C.E.E. demande à la France de négocier pour elle des traités au niveau communautaire. Cette attitude très nouvelle prouve, d'une part, l'importance de la politique que continue à mener chaque État membre et, d'autre part, que la C.E.E. est encore mal préparée à négocier des accords très particuliers dans un domaine technique nouveau pour elle. Il est indispensable que, progressivement, une structure de négociation spécifique soit à même de passer des accords avec les pays tiers.

(91) La pêche maritime, janvier 1973, p. 12. BARDONNET D. et CARROZ J. : op. cit. p. 872.

(92) Convention entre la C.E.E. et 46 États A.C.P., abolissant les droits de douane et les contingents tarifaires pour les produits en provenance des États A.C.P. et importés dans les États de la C.E.E., sans réciprocité (extension de la convention de Yaoundé de 1969). Loi 75-1223 du 26 décembre 1975, J.O. du 27, p. 13375. Doc. du Sénat 1975/1976, n° 37, p. 33.

PARAGRAPHE 2.- LES ACCORDS AVEC LES ÉTATS MEMBRES DE LA C.E.E.

Des textes souvent anciens consacrent une coutume de pêche dans certains secteurs frontaliers du territoire national. Périodiquement aménagés pour tenir compte des circonstances nouvelles, ces accords vont devenir caducs à la fin de la période transitoire du Marché Commun de la pêche.

A. ACCORDS AVEC LA GRANDE-BRETAGNE

A la suite de nombreux différends entre pêcheurs, dès le début du XIX^e siècle, les deux États décidèrent de passer des conventions pour réglementer la pêche dans les zones litigieuses (baie de Granville, littoral du Cotentin, de l'Ille-et-Vilaine et les archipels anglo-normands).

La première convention fut signée le 2 août 1839 et ses modalités d'application résultent d'un accord de 1843.

Le litige essentiel portait sur l'exploitation des fonds adjacents aux archipels des Minquiers et des Écréhou. L'accord sur l'égalité de traitement du 29 décembre 1950 fut suivi de l'arrêt (93) de la Cour Internationale de Justice qui, le 17 novembre 1953, reconnut à la Grande-Bretagne la souveraineté sur les îlots, ainsi que les droits de pêche en baie de Granville. Lors de la signature de la convention de Londres du 9 mars 1964, les gouvernements anglais et français (en rappelant : la convention du 2 août 1839, le règlement général du 24 mai 1843, l'accord du 20 décembre 1928, l'accord du 30 janvier 1951) ont déclaré considérer ces textes comme "caducs en ce qui concerne les matières faisant l'objet de la nouvelle convention (c'est-à-dire la limite des zones de pêche réservées), sauf en ce qui concerne le régime particulier de la pêche dans la baie de Granville issu de l'accord de 1951" (94).

Le règlement général du 24 mai 1843 (95) règle les devoirs et obligations des pêcheurs des deux États. Pour ce qui est de la navigation des navires de pêche d'un des deux pays dans les eaux territoriales de l'autre, la convention du 28 janvier 1826 (96) a accordé de larges possibilités aux pêcheurs des deux États.

A la suite de la signature de la convention de Londres de 1964, le gouvernement français demanda que la pêche d'un certain nombre d'espèces supplémentaires soit autorisée dans les zones prévues par le protocole d'accord, et l'ouverture de zones supplémentaires. De nouvelles négociations ont permis un assouplissement de la réglementation britannique à l'égard des pêcheurs français. Pour les chaluts à petites mailles (réservés à la pêche des espèces spéciales), la France a obtenu qu'aucune infraction ne soit retenue à l'encontre de ses nationaux qui auraient été trouvés porteurs à bord de tels filets, dans la zone britannique des 12 milles, si ces arts étaient rangés en cale (97).

Dans les nouvelles limites des eaux réservées, la convention de Londres prévoit l'application de la législation de l'État riverain à l'égard des navires étrangers admis à y pêcher. La réglementation britannique est donc applicable aux navires français autorisés à pêcher dans la zone réservée (98).

(93) Accord entre la France et la Grande-Bretagne du 30 janvier 1951, publié en France par le décret 51-1211 du 16 octobre 1951. BOMM 27, p. 85.

(94) Le long de la côte du Cotentin, les pêcheurs français jouissent du droit exclusif de pêche dans la zone délimitée par une ligne brisée englobant les Chausey. Dans cette baie historique, au-delà de la zone ci-dessus et en-deçà des 3 milles de l'île de Jersey, les eaux sont communes pour toutes espèces de pêche (y compris les eaux des Minquiers et des Écréhou, sauf dans trois zones réservées aux pêcheurs britanniques). Voir à ce sujet l'affaire des Minquiers et des Écréhou, C.I.J., arrêt du 17 novembre 1953 (Rec. 1953, p. 47). Voir également notre thèse de 3^e cycle, Nantes 1972.

(95) Complété par la loi du 23 juin 1846, modifié le 20 décembre 1928. BOMM n° 27, p. 45.

(96) Rar III, p. 601.

(97) Accords mis en vigueur le 18 juin 1965. Note n° 2919 du 25 juin 1965 adressée aux Quartiers des Affaires Maritimes.

(98) Ainsi, l'arrêté britannique de 1966 sur les arts a été notifié aux pêcheurs français par circulaire ministérielle du 23 janvier 1967.

Un litige est apparu à propos du rocher d'Eddystone (99); cet écueil figure sur les cartes françaises comme étant recouvert à marée haute et donc n'ouvrant pas droit à la délimitation d'une mer territoriale propre (100), point de vue contesté par les autorités britanniques.

Une autre difficulté d'application de la Convention vient du fait que les armateurs de Boulogne désiraient obtenir un droit de pêche au hareng sur la côte Est de l'Angleterre, en faisant valoir, à l'appui de cette revendication, des arguments économiques. Le refus anglais d'accorder un tel droit est justifié car, d'après la convention, seuls des arguments juridiques peuvent être retenus et les pêcheurs français n'ont pas pu prouver la fréquentation continue de cette zone pendant la période de référence (1953 à 1962) (101). Il a été cependant reconnu des droits de pêche traditionnels qui ont été entérinés comme étant de "bon voisinage" (102).

Que ce soit pour la pêche dans les eaux réservées des deux États ou pour le cas particulier de la baie de Granville, il est évident que ces accords sont incompatibles avec l'égalité d'accès. En 1983, ces privilèges devront être étendus à tous les membres de la C.E.E. Ce n'est pas là que réside le nœud du problème touchant la Grande-Bretagne, mais plutôt dans l'acceptation de la communautarisation de ses eaux au nord du 55° parallèle : les mesures unilatérales décidées par l'Islande, la Norvège et bientôt par les Féroé (voir infra) vont avoir pour effet de concentrer les flottes de pêche sur les accores des plateaux continentaux anglais, irlandais et surtout écossais.

C'est pourquoi la Grande-Bretagne, après s'être montrée assez réticente en 1973 et 1974 à accepter la notion de zone économique exclusive, envisage d'instaurer une zone économique de 200 milles pour protéger l'activité de ses pêcheurs. On peut penser que la future convention sur le droit de la mer reconnaîtra le droit pour chaque État de posséder une zone économique. Dans ce cas, on peut espérer que les États membres de la C.E.E. accepteront une zone économique commune, ce qui limiterait les craintes britanniques de voir ses fonds surexploités. Cependant, même dans ce cas, il n'est pas impossible que la Grande-Bretagne cherche à faire accepter par ses partenaires européens un aménagement de la politique commune des pêches pour que ses eaux ne soient pas entièrement communautarisées.

En l'état actuel du droit, toute extension unilatérale serait contraire au droit international. En effet, dans "l'Affaire de la compétence en matière de pêcheries", la Cour internationale de Justice (193) a déclaré que l'extension unilatérale des droits de pêches exclusifs par l'Islande à 50 milles en 1972 n'était pas opposable au Royaume-Uni.

(99) Dont les coordonnées sont : 50° 15' de latitude nord et 4° 20' de longitude Ouest. Un langoustier français avait été arrêté en 1905 dans les 3 milles. Le board of trade avait jugé que c'était à tort car Eddystone ne pouvait avoir de mer territoriale. Mais, dans l'affaire du partage de la mer Celtique, au tribunal arbitral, la France a reconnu qu'en 1965, le rocher avait été utilisé comme point de base pour la délimitation de la zone de pêche de 12 milles et l'arbitrage utilise Eddystone comme point de base pour la limite du plateau continental (sentence arbitrale 1977, p. 121-144).

(100) Article 11 de la Convention de Genève de 1958, sur la mer territoriale.

(101) Alors qu'il était bien établi que les navires français à filets dérivant avaient coutume de pêcher dans ces eaux entre les deux guerres mondiales.

(102) Nous ne citerons pour exemple que l'accord de juillet 1969, entériné par le décret du 25 mars 1970, autorisant les Anglais à pêcher le hareng et le poisson de fond dans la zone réservée française (de 6 à 12 milles) sur la côte de Dunkerque et dans la zone des 3 à 6 milles; l'autorisation a pris fin le 31 décembre 1971 (décret 70-292 du 25 mars 1970). Les Français, pour leur part, avaient obtenu le droit de pêcher au casier dans la zone des 12 milles des côtes anglaises — notamment pour les pêcheurs des Côtes-du-Nord — or, un décret britannique de 1965 prévoit que les crabes ne doivent constituer qu'une prise accessoire à l'occasion de la pêche des homards et langoustines. La tolérance acceptée à l'époque (40 % des prises) est dépassée maintenant, du fait de la raréfaction des crustacés nobles et la pêche au crabe devient l'activité principale des caseyeurs. En fait, les Anglais font preuve, à cet égard, de compréhension envers les pêcheurs français. On a même pu constater la réalisation d'un accord privé entre professionnels en décembre 1970, où Anglais et Français ont décidé, pour les premiers de ne pas mouiller de casiers entre le 1^{er} décembre et le 31 mai, pour les seconds de ne pas chaluter entre le 1^{er} juin et le 30 novembre. J.O. 4 avril 1970, p. 3237.

La Cour, par contre, a reconnu que l'extension de la zone de pêche jusqu'à 12 milles des lignes de base "semble désormais généralement acceptée" et y reconnaît une règle coutumière (paragraphe 52). En revanche, en ce qui concerne la notion de droits de pêche préférentiels dans les eaux adjacentes en faveur du riverain en fonction de besoins économiques, la Cour se montre très réservée (paragraphe 57) et déclare que la dépendance économique des populations envers l'activité de pêche doit être évidente et que, de toute façon, les droits préférentiels de cet État doivent être mis en œuvre par la voie d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Au regard du droit international, le Royaume-Uni ne saurait étendre un droit de pêche exclusif au-delà de 12 milles; face au droit communautaire, la Grande-Bretagne ne saurait exclure ses partenaires de l'ensemble de ses eaux. Dans les deux cas, cet État risque d'être condamné par le droit en vigueur.

L'enjeu économique étant tel, on peut craindre que le droit ne soit malmené face aux nécessités et que la Grande-Bretagne ne soit à l'origine d'une crise grave au sein de la C.E.E.

B. ACCORDS AVEC L'ITALIE

C'est également un problème de conflits entre pêcheurs frontaliers qui est à l'origine des accords entre la France et l'Italie.

La pêche aux crustacés étant très abondante dans la baie de Bonifacio, les pêcheurs des deux communautés revendiquaient l'exclusivité de l'exploitation. Dans un but d'apaisement, une convention a été signée à Rome le 18 janvier 1908 et approuvée par le décret du 19 septembre 1913 (104), fixant la limite des eaux de pêche réservées entre la Corse et la Sardaigne (105). La ligne de partage n'est pas respectée à la lettre. Cependant, malgré les "fortes personnalités" des deux communautés, il y a très peu d'incidents (106).

Le problème important réside dans la communautarisation des eaux des bouches de Bonifacio, dans le cadre du Marché Commun de la pêche. Les pêcheurs Corses ont obtenu, en 1970, une période dite de sauvegarde, d'une durée de cinq ans qui a expiré en décembre 1975 et pendant laquelle le statu-quo a été maintenu. Les quatre prud'hommes corses tentent d'obtenir une nouvelle prolongation de la période de sauvegarde, dans le cadre des règlements communautaires 2141-70 et 2142-70.

En ce qui concerne la baie de Menton, une convention avait été préparée en 1891 pour délimiter la pêche côtière, mais ce projet n'a jamais été signé. Le gouvernement italien a seulement fait savoir par la voie diplomatique, le 17 février 1892, qu'il acceptait les termes de l'accord projeté. Aucun litige notoire ne semble être survenu depuis cette date. Précisons cependant qu'aucun navire de plus de 100 tonnes n'est armé dans les ports frontaliers.

L'accord tacite entre les deux États ne soulève pas de problème puisqu'il n'octroie aucun droit de pêche préférentiel, mais se contente de délimiter les zones nationales. Il n'en va pas de même pour les bouches de Bonifacio où, en plus de la délimitation des eaux territoriales, l'accord instaure une zone de tolérance de 600 mètres. Nous avons vu que les pêcheurs locaux sont très attachés à ce principe. Il semble que dans un pareil cas, alors que l'incidence économique est nulle sur le plan communautaire et que l'on se heurte seulement à un problème de principe, un aménagement du droit communautaire devrait être possible pour permettre une plus grande souplesse d'application.

(103) Recueil des Arrêts, avis consultatifs et ordonnances 1974, n° 395. On peut voir un embarras certain de la C.I.J. dans le rapport étroit existant entre la solution adoptée et le contenu de l'échange de lettres entre la Grande-Bretagne et l'Islande en 1961.

(104) LATTY J. : "Traité d'économie maritime", tome 3, Paris, 1957, p. 409.

(105) On notera qu'aujourd'hui encore, de part et d'autre de la ligne de séparation, la pêche est strictement réservée aux pêcheurs nationaux, sauf une zone de tolérance de 300 mètres de chaque côté.

(106) En 1975, une seule infraction importante (chalutier italien de fort tonnage) a été punie d'une amende de 8.000 F.

C. ACCORDS AVEC LA BELGIQUE

Les accords entre les deux pays concernent essentiellement la pêche du hareng guais (107) et accessoirement du sprat. Une convention a été signée à cet effet le 20 août 1951 (108) modifiée le 16 octobre 1953 et le 11 octobre 1954. Par ces accords, les deux États, sans renoncer à leur souveraineté sur leurs eaux territoriales, ouvrent ces dernières aux ressortissants de l'autre État pendant la campagne harenguière (109). Enfin, un port de chaque nation, au minimum, est ouvert à l'autre pour qu'il y installe un service d'assistance et de contrôle pour ses ressortissants.

Une commission mixte, comprenant des administrateurs et des professionnels, détermine les ports de relâche, le nombre de navires autorisés à participer à la campagne, et fixe annuellement les dates d'ouverture.

Un nouvel accord (110) franco-belge a été signé au début de la campagne 1975-1976 pour modifier l'accord de 1953-1954. En effet, la puissance motrice des navires d'au plus 60 tonneaux ne devra pas excéder 400 CV pour la pêche entre 3 et 6 milles, et 250 CV à bord des navires n'excédant pas 35 tonneaux pour celle exercée à moins de 3 milles du rivage. L'accord est applicable dès l'ouverture de la campagne 1975-1976 et est renouvelable tous les ans au 15 juillet. Cet accord devrait être caduc puisqu'il entérine un traitement préférentiel discriminatoire pour les États tiers (111). Il n'en est rien et l'accord sera reconduit d'année en année, au moins jusqu'en 1983. Ceci tend à prouver que les États membres sont particulièrement attachés aux privilèges de pêche (112).

Pour conclure, au regard des différents exemples que nous venons de voir concernant des accords historiques auxquels les pêcheurs sont très attachés, il semble difficile que la politique commune des pêches puisse faire totalement abstraction du passé. Même après 1983, il paraît souhaitable que, tout en préservant le principe général de l'égalité de traitement, la C.E.E. autorise la survivance locale de quelques accords historiques, ce qui éviterait des heurts sans remettre en cause le Marché Commun de la pêche.

(107) Le hareng est dit guais en dehors des périodes de fraye.

(108) Notifiée par lettre du 30 octobre 1952.

(109) Les navires ne devaient cependant pas dépasser 200 CV et les filets utilisés ne devaient pas nuire au frai.

(110) Projet du secrétariat général de la marine marchande. Document photocopié, 1975.

(111) CHAPIN J.-C. : "La politique commune des pêches". Thèse dactylographiée, Rennes, 1973, p. 1-55.

(112) Cet accord a été publié par le décret 76-205 du 24 février 1976. J.O. du 2 mars, p. 1402. Compte tenu de la jurisprudence KRAMER (C.J.C.E. 14 juillet 1976, Rec. 76/6 p. 1279 et suivantes) il semble que cet accord pourrait être justifié.

PARAGRAPHE 3. - LES ACCORDS AVEC LES ÉTATS TIERS

Des accords anciens aménagent une longue tradition de pêche dans des régions qui ont été soumises par l'histoire à l'influence française ou qui ont été exploitées de façon coutumière par les pêcheurs français. Le problème de la compatibilité de ces accords avec les principes communautaires va se poser en termes plus clairs, dans la mesure où l'État tiers par rapport à la C.E.E. ayant accordé des avantages à la France, en raison de circonstances particulières, refusera de les étendre à l'ensemble de ses partenaires européens. La pérennité de tels accords est remise en question (113). Ils concernent l'Espagne et le Canada.

A. ACCORDS AVEC L'ESPAGNE

Au cours du XIX^e siècle, des conflits étaient nés entre pêcheurs français et espagnols à propos de zones de pêches au fond du golfe de Gascogne. Pour mettre fin à ces querelles, plusieurs accords furent signés, notamment le traité du 2 décembre 1856 déterminant la frontière entre l'embouchure de la Bidassoa et l'Aragon, et la déclaration du 30 mars 1879 fixant les limites des deux États dans la baie du Figuiet.

Des conventions réglèrent les problèmes de la pêche dans les eaux historiques, comme la convention du 18 février 1886 déterminant les droits respectifs des riverains dans la Bidassoa, ou l'accord du 14 juillet 1959 sur la pêche dans la baie du Figuiet et la Bidassoa (114). Ce texte reprend en partie les termes de la convention de 1886 en l'aménageant et en réglementant la pêche de façon générale. Il définit une zone espagnole, une zone française et, au centre, une zone commune. Les droits de pêche appartiennent exclusivement et indistinctement aux habitants des communes riveraines. Enfin, l'accord prévoit les conditions d'exercice de la pêche et les modalités de la surveillance. A la suite de la Convention de Londres de 1964, la France et l'Espagne ont désiré étendre à 12 milles la limite de leur zone de pêche réservée. Un accord a été conclu le 25 janvier 1967 (115) qui prévoit, sur le littoral atlantique, une interdiction de pêche aux ressortissants de l'autre État dans la zone des 3 milles (116). La tolérance réciproque était admise pour la pêche de poissons de surface entre 3 et 6 milles pour une période transitoire qui a été abolie le 31 décembre 1971 (117). Enfin, entre 6 et 12 milles, pour tenir compte des droits acquis, les ressortissants français ont le droit permanent de pêche de toutes les espèces, depuis l'embouchure de la Bidassoa jusqu'à la rive nord du Rio Minho et les ressortissants espagnols bénéficient, en retour, du même droit de l'embouchure de la Bidassoa jusqu'à la latitude nord de Belle-Ile.

En ce qui concerne la Méditerranée, en l'absence d'accord, la pêche semble interdite au-delà des frontières nationales pour la zone allant de 3 à 6 milles; par contre, l'accord de 1959 prévoit le droit permanent de pêcher toutes les espèces entre 6 et 12 milles de la frontière au Cap Creus pour les pêcheurs français et de la frontière au Cap Leucate pour les espagnols.

Les accords de 1967 avaient également envisagé la possibilité d'établissement de cantonnements dans les eaux internationales du Golfe de Gascogne. Un cantonnement est un espace maritime pouvant être soustrait partiellement ou en totalité à l'action des pêcheurs, dans l'intérêt de

(113) Le Conseil économique et social, dans son avis du 27 mars 1969, a déclaré que la possibilité pour les États membres de continuer de conclure des accords avec les pays tiers affaiblissait la politique communautaire et qu'il convenait que les États membres s'engagent à mener une politique effectivement communautaire même dans ce domaine précis. J.O.C.E. 17 juin 1969/C 76-13.

(114) ST/LEG/SER. B 15, p. 888. Loi 64-1223 du 11 décembre 1964 autorisant la ratification de la convention, publiée par le décret du 4 mars 1965. BOMM 1965, p. 192.

(115) Incorporé dans la législation interne par le décret 68-209 du 23 février 1968, J.O. du 3 mars, p. 2327.

(116) Sauf exceptions accordées par les autorités maritimes sur la base des relations traditionnelles entre frontaliers.

(117) Aux termes du décret 67-451 du 7 juin 1967 portant extension de la zone de pêche interdite aux étrangers (J.O. 9 juin, p. 5758).

la conservation des espèces. Le but principal est de protéger des zones de frai, de regroupement d'alevins ou des champs coquilliers en voie de disparition ou de reconstitution. Ces mesures ont été rendues possibles en France, par l'arrêté du 4 juin 1963 portant création de cantonnements (118).

Aux termes de ce texte seront interdits, dans les limites géographiques définies au préalable :

- soit l'exercice de toute sorte de pêche.
- soit l'utilisation de navires de fort tonnage.
- soit l'emploi de certains engins de pêche.

Ces réserves sont établies par arrêté du ministre chargé de la Marine Marchande pris sur l'avis de l'Institut Scientifique et Technique des Pêches Maritimes. Il existe deux exemples de cantonnements dans la zone du golfe de Gascogne : la réserve dite "de Belle-Ile" (119) et le cantonnement de la fosse de Cap Breton. Le cantonnement (120) créé par l'arrêté du 1^{er} janvier 1970 a la forme d'un parallélogramme s'étendant de 47°15' et 3°56' au Nord-Est, 47°15' et 4°47' au Nord-Ouest, 46°28' et 3°00' au Sud-Est, 46°28' et 3°51' au Sud-Ouest. Sa forme a été choisie en fonction des courbes bathymétriques de 90 mètres au-dessus du banc de la Grande Vasière, en des points où les alignements sont aisément repérables pour faciliter la navigation des chalutiers. La pêche dans ce cantonnement est interdite — sauf pour les espèces pélagiques — par les réglementations françaises et espagnoles (121). Il faut noter cependant que l'interdiction n'est applicable qu'aux pêcheurs des deux États et à eux seuls, puisque la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est n'a pas réussi à inciter ses membres à lui conférer un caractère multilatéral et contraignant. L'accord de Fontarabie a été entériné par une circulaire ministérielle du 13 août 1970 incluant dans la législation française les modalités de contrôle de l'effort de pêche prévues par l'accord relatif à l'ensemble du golfe.

Le principe de non-discrimination peut-il s'appliquer dans un pareil cas ?

1. Un accord bilatéral octroyant un droit d'accès à un État membre dans une zone relevant de la souveraineté ou de la juridiction d'État tiers peut-il être étendu aux autres États-membres ? Il n'en est rien, car les autres États membres ne disposent pas d'un titre juridique à faire valoir auprès de l'État tiers. Ils ne peuvent donc prétendre à l'égalité de traitement dans la mesure où ces États ne peuvent baser leurs prétentions sur les droits historiques ou coutumiers qui sont à l'origine de l'accord bilatéral. L'État tiers ne peut être contraint à étendre les avantages qu'il a accordés à un seul des États membres. Il ne saurait donc être question pour des pêcheurs danois ou belges de prétendre pêcher dans la baie du Figuier.

2. En va-t-il différemment pour un accord à effet négatif ? l'interdiction d'accès en haute mer à une zone de réserve délimitée par un État membre et un État tiers peut-elle avoir effet sur les autres États membres ? En aucun cas, les autres États membres ne sont tenus de respecter une mesure qui ne concerne que les signataires. Dès avant le règlement de 1970, le projet d'article 6 du règlement du 6 juin 1968 sur la pêche prévoyait l'organisation d'une action commune quant aux problèmes d'accès : "... Le conseil statuant sur proposition de la Commission... définit... l'action à mener... pour... la pêche en mer et notamment l'accès aux fonds de pêche...".

(118) En fait, il existait déjà en France des expériences de cantonnements avant 1953, décidées en fonction du décret du 10 mai 1862 (articles 2 et 7). BOMM volume 28, p. 215-216 et 230.

(119) Direction des Pêches Maritimes. Lettre n° 1147 P 5 du 25 mars 1970 portant application de l'arrêté du 1^{er} janvier 1970 créant le cantonnement du golfe de Gascogne. BOMM 70, p. 299, modifié le 26 février 1974.

(120) Protocole d'accord de Fontarabie du 14 novembre 1969 (arrêté du gouvernement espagnol du 20 janvier 1970). Modification géographique : arrêté 211 P 4 du 29 décembre 1975. BOM 26, p. 2197. Cet accord a été cité comme exemple, mais sans caractère obligatoire, dans une recommandation de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est au cours de la 8^e session. Londres, mai 1970.

(121) Sur la création du cantonnement, voir : QUENEUDEC J.-P. : "Chronique du droit de la mer", A.F.D.I. 1970, p. 736-737.

On voit que, même pour des eaux ne relevant d'aucune souveraineté ou juridiction, il y a obligatoirement une politique commune à déterminer au préalable. L'article 6, paragraphe 3 précisait du reste : ... "Les États membres se consultent mutuellement et avec la Commission... en vue de coordonner leur action lors de l'élaboration et de l'application de toute convention internationale (pour l'exploitation rationnelle des océans)". C'est hors du contexte de la C.E.E., au sein de la Commission internationale de pêche de la région, que le cantonnement aurait pu être reconnu par les États tiers au protocole de 1969. On sait qu'il n'en a rien été.

B. ACCORDS AVEC LE CANADA

D'après l'article 13 du traité d'Utrecht du 11 avril 1713, confirmé par l'article 5 du traité de Paris du 10 février 1763, la pêche et le séchage de la morue étaient permis aux ressortissants français sur les côtes de Terre-Neuve, du Cap Bonavista jusqu'à la Pointe Riche, en passant par le détroit de Belle-Isle. Les limites du "French shore" ont été déplacées par l'article 5 du traité de Versailles du 3 septembre 1783, de manière à couvrir tout le littoral de Terre-Neuve qui fait face au golfe du Saint-Laurent, du détroit de Belle-Isle jusqu'au Cap Ray (122).

Ce n'est qu'en 1904, à la suite de la convention signée avec l'Angleterre le 8 avril, que la France a consenti à renoncer au droit de séchage (article 2) en raison de l'hostilité des riverains. Mais, la France a conservé son droit de pêche dans les eaux territoriales canadiennes, droit qu'elle a exercé concurremment avec les pêcheurs britanniques. Le 4 juin 1963, le gouvernement canadien a étendu ses eaux de pêche à 12 milles calculés à partir des lignes de base droite tirées de cap à cap fermant de nombreuses baies dont l'ouverture de certaines dépassaient 24 milles (123). Des négociations ont été menées à ce sujet par la France et le Canada en raison des nombreux Français exerçant encore leur activité dans ce secteur. Puis, par la loi du 26 juin 1970, le Canada a porté de 3 à 12 milles ses eaux territoriales. De nouveaux accords ont été négociés avec le Danemark, les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Portugal et la France.

L'accord franco-canadien a été signé à Ottawa le 27 mars 1972 (124). Aux termes de celui-ci, la France renonce aux privilèges découlant de la convention de 1904. L'accord divise les eaux territoriales canadiennes entre la péninsule Burin et l'île de Saint-Pierre par une ligne tracée entre les deux rivages distants de 15 kilomètres. La moitié orientale du golfe du Saint-Laurent reste ouverte aux chalutiers français de grand-pêche selon un calendrier précis (125). En ce qui concerne le cas particulier de Saint-Pierre-et-Miquelon, il a été décidé que les embarcations de pêche côtière immatriculées dans le territoire d'outre-mer peuvent continuer à pêcher sur les fonds traditionnels, à charge de réciprocité pour les pêcheurs côtiers de Terre-Neuve (article 4, paragraphe a). Une dizaine de chalutiers de moins de 50 mètres de ce quartier peuvent également poursuivre leurs activités sur les fonds traditionnels où ils seront traités comme leurs homologues canadiens, excepté en baie de Fundy (article 4, paragraphe b). La convention prévoit également la délimitation des eaux canadiennes et françaises autour du département d'outre-mer et institue une commission mixte chargée de régler les différends issus de son application (126).

(122) R.G.D.I.P. Chronique 1972, p. 813.

(123) A titre d'exemple, baies du Saint-Laurent, du Fundy, d'Hudson. "Territorial Sea and fishing zones act", gouvernement canadien, juillet 1964. A ce sujet : QUENEUDEC J.-P. : "Chronique du droit de la mer", A.F.D.I., 1971, p. 772 et GOTLIEB A.-E. : "The canadian contribution to the concept of a fishing zone in international law", C.Y.I.L. 1964, p. 55.

(124) Publié par décret du 27 juillet 1972, J.O. 27 juillet, p. 7998. Sur les 9 points de base, 5 sont équidistants, 4 négociés.

(125) Du 15 janvier au 15 mai de chaque année, jusqu'au 15 mai 1986 sur un pied d'égalité avec les bâtiments canadiens (article 3).

(126) Le décret du 19 février 1973 a étendu à Saint-Pierre-et-Miquelon les dispositions du décret du 7 juin 1967 portant extension de la zone de pêche interdite aux étrangers.

En contrepartie de l'abandon d'une partie des droits des pêcheurs français, le gouvernement canadien s'engage, en cas de modification du régime juridique des eaux situées au-delà des limites actuelles de la mer territoriale et des zones de pêche du Canada, à reconnaître aux ressortissants français le droit de pêche dans ces eaux, sous réserve d'éventuelles mesures conservatoires ou de limites de tonnages (127) (article 2).

Cet accord bilatéral pose, face au droit communautaire, un problème plus difficile pour la France que les accords précédents.

1. En effet, on peut soutenir que les États membres, en fonction de la jurisprudence de l'arrêt "Commission contre Conseil" du 31 mars 1971, ne sont plus compétents pour conclure des accords relatifs à des droits de pêche dans les eaux relevant de la juridiction ou de la souveraineté d'États tiers. La Communauté a institué des règles communes pour l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes des États membres : ces règles visent à construire un régime commun supposant que les navires des États membres aient accès aux fonds de pêche de chacun d'entre eux. Dès cette époque, on peut dire que la conclusion d'accords par la Communauté n'est pas uniquement le moyen de réaliser l'égalité des droits entre les États membres pour l'accès à des fonds relevant de la juridiction d'États tiers, mais correspond à une obligation juridique. En effet, on a pu démontrer que les accords sur la pêche entrent dans le contexte de la politique commerciale commune issue de l'article 113 du traité, d'après lequel cette politique est "fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne... la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération...".

2. Nous constatons que la France et le Canada ont signé l'accord de 1972 postérieurement au règlement 2141/70 et à l'arrêt de la Cour de 1971. Dans ces conditions, il semble que se trouve posé le problème des traités successifs contradictoires (128). Si un État membre de la communauté réclamait l'égalité de traitement pour la pêche à Terre-Neuve, la France pourrait-elle lui opposer l'adage : "Pacta tertiis nec nocent nec prosunt"? L'accord d'Ottawa, qui est prévu pour produire des effets postérieurement à 1983 et comporte une clause d'assimilation pour certaines embarcations de Saint-Pierre-et-Miquelon, est-il compatible avec les engagements communautaires de la France ?

Vis-à-vis du Canada, les États membres n'ont aucun titre à faire valoir pour disposer d'un droit de pêche du seul fait de leur appartenance communautaire. Le Canada, État tiers par rapport à la Communauté, n'est pas lié par le principe de non-discrimination. L'expression de sa volonté a été d'octroyer des avantages à la France seulement et, en l'absence de droits historiques ou coutumiers, les autres États membres ne peuvent prétendre à un droit d'accès identique.

(127) Cette possibilité n'est pas une hypothèse d'école, car le Canada est un fervent défenseur de la zone économique exclusive de 200 milles. On sait également que le Canada a pris le 28 juillet 1975 la décision de ne plus autoriser les navires de pêche soviétiques à faire relâche dans les ports de la côte atlantique du Canada. Il s'agit de la part des Canadiens d'une mesure de rétorsion destinée à empêcher les pêcheurs russes de faire des prises qui dépassent les quotas internationaux qui leur ont été alloués.

(128) En fait, on sait que les accords avec des États tiers portant sur l'adoption de mesures urgentes et nécessaires pour la poursuite de finalité d'intérêt commun, telles que la protection des ressources halieutiques, sont considérés comme valides par la C.J.C.E. Arrêt Kramer, p. 1331.

Vis-à-vis de la France, les États membres pourraient contester la compatibilité de l'acte contracté avec les principes communautaires. Cet accord comporte une clause d'assimilation inconciliable avec les engagements français, si cette assimilation n'est pas étendue à tous les États membres (d'autant plus que le territoire d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon a acquis un statut départemental). Enfin, cet acte est bilatéral, alors qu'il aurait dû être négocié au niveau communautaire. En fait, on conçoit très bien qu'il s'agit là d'une hypothèse d'école, car en fonction de droits et surtout de liens historiques, le Canada a accepté de traiter avec la France, mais avec elle seulement. En l'état actuel des stocks du nord-ouest Atlantique, il est tout à fait impensable que le Canada ait accepté de traiter avec la Communauté. D'autant plus que cet État s'apprête à délimiter une zone économique exclusive de 200 milles autour de ses côtes pour protéger les ressources de ce plateau continental. L'article 2 prévoit que "l'accord restera valable au cas où interviendrait un changement de régime juridique dans les eaux situées au-delà des limites actuelles de la mer territoriale". Cette clause est très favorable aux pêcheurs français qui, alors, seraient les seuls européens à pouvoir pêcher dans la zone de 200 milles au large du Canada. Dans ces conditions, on comprend plus difficilement la portée de l'article 9 qui déclare "qu'aucune disposition du présent accord ne peut être interprétée comme portant atteinte... aux accords bilatéraux ou multilatéraux auxquels l'un ou l'autre gouvernement est partie".

La France est sortie du cadre européen, car il en allait de son intérêt économique. Aucun mécanisme n'a été déclenché par les autres États-membres, car face au nouveau droit de la mer et surtout depuis 1975 face à la crise de la pêche, aucun principe communautaire en ce domaine ne peut être appliqué à la lettre sans risquer de disloquer une Europe bien fragile. Dans ces conditions, il semble difficile que la France puisse s'opposer longtemps aux négociations que la Grande-Bretagne et l'Allemagne ont ouvertes avec la Norvège pour l'accès aux nouvelles zones de pêche réservées que cet État a délimité en 1975 (129). Ce processus est dangereux car il peut conduire à la dislocation des États-membres. La C.E.E. a un intérêt évident à protéger le contenu des accords passés par ses membres avec des États tiers, on peut donc penser que la structure communautaire sera un bon moyen de défense des lieux de pêche et des quotas de ses membres.

(129) D'autant plus que l'échange de lettres du 30 janvier 1975 entre la France et la Norvège concernant la pêche prévoit l'application de la clause de la nation la plus favorisée pour la France. BOM, 1975, 10, p. 582.

CHAPITRE SECOND

LA RÉGLEMENTATION DE L'ACCÈS AUX PÊCHERIES DÉTERMINÉE UNILATÉRALEMENT PAR LES ÉTATS

L'évolution juridique de l'extension des droits du riverain sur les ressources de la haute mer adjacente à ses côtes s'est faite en plusieurs étapes : primitivement, l'extension des droits s'est rattachée à la notion de mer territoriale, puis à celle de zone de pêche exclusive permettant de réserver la pêche à l'État riverain, enfin à la possession des ressources de la mer côtière par le biais de la zone économique exclusive.

SECTION 1

LES ZONES DE PÊCHE RÉSERVÉES

La Conférence de 1930 n'avait pas reconnu les intérêts de pêche comme susceptibles de servir de base à l'institution d'une zone contiguë par déclaration unilatérale de l'État riverain. En conséquence, l'État riverain ne pouvait assurer le respect de ses intérêts en matière de pêche au-delà de ses eaux territoriales, qu'en application d'accords internationaux opposables aux navires étrangers, à moins d'étendre la largeur de sa mer territoriale (1).

La pratique suivie par un certain nombre d'États et des proclamations américaines de l'après-guerre ont transformé le droit en contribuant à la création de la notion de zone réservée.

PARAGRAPHE 1. - LEUR ORIGINE : LES PROCLAMATIONS UNILATÉRALES

Il s'agit essentiellement de la proclamation du Président Truman de 1945 qui, bien que ne créant pas une zone réservée, a ouvert la voie à cette institution; dans une moindre mesure, les déclarations sud-américaines ont également contribué à l'extension de cette notion.

A. LA PROCLAMATION TRUMAN SUR LES PÊCHERIES (2)

Cette proclamation est à l'origine de nombreuses déclarations unilatérales, d'ordre économique ou politique. Le Président américain avait évoqué non seulement les besoins économiques propres à l'Amérique et la nécessité pour son pays de protéger la faune au-delà de la mer territoriale, mais également l'intérêt mondial que présentaient ces ressources et la nécessité pour tous de les conserver. L'idée prédominante est la création, en haute mer, de zones de conservation des richesses biologiques où les États-Unis se donnent le droit d'imposer des mesures applicables à tous, pour le bien de l'Amérique et de l'humanité. Le Président avait précisé que la nouvelle réglementation ne pouvait concerner que la pêche et en aucun cas la liberté de navigation, prouvant par là que ces zones restaient rattachées à la haute mer (3).

(1) GIDEL G. op. cit., tome III, p. 473.

(2) Du 28 septembre 1945 : "Proclamation by the president with respect to coastal fisheries in certain areas of the high seas", A.J.I.L. 1946, supplément, p. 45.

(3) DE FERRON O. : "Le droit international de la mer", droz. Genève, tome 2, 1960, p. 68 et 235. Ainsi, la distinction fondamentale était faite entre la surface de l'océan et son volume, entraînant des régimes juridiques différents.

L'unité juridique de la haute mer a été entamée pour la première fois ; elle ne cessera plus de l'être par la suite. En revanche, l'État riverain ne peut plus se désintéresser de l'état de la haute mer face à son rivage. Celle-ci reste libre de toute contrainte en tant que voie de communication, mais en tant que source de richesses biologiques, elle est soustraite totalement ou partiellement à l'emprise de la liberté absolue. Le riverain s'arroge un "mandat" de contrôle sur ces richesses au nom de l'humanité. Nous verrons qu'au lieu d'être le garant d'un bien commun, l'État riverain est rapidement devenu l'exploitant exclusif de cette zone.

B. LA DÉCLARATION DE SANTIAGO DU CHILI

La proclamation du 28 septembre 1945 a fourni le prétexte à une série de décisions unilatérales prises essentiellement par les États sud-américains ou asiatiques. Ces déclarations précisent toute l'étendue sur laquelle le riverain décide d'étendre son contrôle (4). Au contraire de la proclamation Truman, les signataires de ces déclarations prétendent étendre leur souveraineté sur les eaux contrôlées. Tous ces points seront concrétisés par la déclaration de Santiago du 18 août 1952 où le Chili, l'Équateur et le Pérou décideront que l'ancienne mer territoriale et la zone contiguë sont insuffisantes pour garantir la conservation des ressources biologiques vitales pour leurs économies nationales. En conséquence, ces États proclameront comme norme de leur politique internationale la souveraineté et la juridiction exclusive sur la mer qui baigne leurs côtes jusqu'à une distance minima de 200 milles, y compris sur le sol et le sous-sol sous-jacents.

Ces décisions unilatérales (5) créeront une tension importante dans les secteurs de pêche très fréquentés (affaire Onassis en 1954). La déclaration tripartite réclamait une zone de souveraineté et non une zone de pêche réservée. Cependant, les trois points du raisonnement des signataires (non concordance des facteurs biologiques avec la largeur de la mer territoriale, nécessité d'une extension de juridiction, unicité des ressources de la mer) serviront d'argument aux États qui, dès cette date, chercheront à exclure les navires étrangers des pêcheries au large de leurs côtes.

PARAGRAPHE 2. - LA NOTION JURIDIQUE

Avant 1958, les États ne disposaient que de la possibilité d'étendre la largeur de leurs eaux territoriales pour tenter d'exclure les flottes étrangères des fonds de pêche proches de leurs côtes. Il n'existait, au-delà de la mer territoriale, que la zone contiguë, espace intermédiaire faisant partie de la haute mer, mais sur laquelle le riverain exerçait certaines compétences particulières (6). Lors des travaux de la C.D.I., des discussions ont porté sur le point de savoir si la zone contiguë devait être considérée comme une extension de l'aire d'activité de la juridiction de l'État côtier, ou seulement comme une zone où le riverain peut prendre des mesures d'exécution en cas d'infraction à ses lois sur son territoire terrestre ou maritime (7). L'article 24 de la Convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë circonscrit les pouvoirs du riverain à la prévention et à la répression de contraventions commises sur son territoire terrestre ou maritime (§ 1 a et b).

(4) 50 milles : Corée, 100 milles : Ceylan, Chili, Équateur, 200 milles : Pérou, San Salvador, Costa Rica. En 1971, on comptait trente-deux États ayant institué une zone de pêche exclusive : à titre d'exemple : 200 milles : Chili, 122 milles : Sénégal, 70 milles : Maroc, 50 milles : Islande, 30 milles : Ghana, 9 milles : Canada.

(5) Les États latino-américains ont tiré arguments des deux déclarations TRUMAN du 28 septembre 1945 sur la pêche et sur le plateau continental. Ces mesures entraîneront de nombreux incidents. Voir à ce sujet : QUENEUDEC J.-P. : "Chronique sur le droit de la mer", A.F.D.I. 1971, p. 775. YEPES J.-M. : "Les nouvelles tendances du droit international de la mer et le droit international américain", Paris 1956, p. 58.

(6) Cette notion apparaît en 1718 avec les "Hovering Acts" britanniques pris à des fins douanières et fiscales. En 1930, la majorité des États avait accepté le principe.

(7) Annuaire de la C.D.I., 1956, I, p. 54, 79, 84, 198. Notamment les points de vue de MM. FRITZMAURICE, PADILLA-NERVO, GARCIA-AMADOR.

La notion de zone contiguë adoptée à Genève est restrictive et ne concerne pas la pêche maritime (8). Cependant, il devenait possible pour l'État d'intervenir en haute mer. Cette première fissure dans le droit international classique allait permettre aux États d'ouvrir des brèches de plus en plus grandes, qui allaient conduire progressivement à la notion de zone de pêche (9). L'intervention en haute mer de l'État riverain sur une zone de pêche peut revêtir deux formes : 1. il peut instituer une zone où la pêche sera réglementée selon ses normes mais où les États tiers, qui respectent cette réglementation, seront traités comme les ressortissants du riverain (cette zone n'est pas l'objet de notre propos). 2. il peut créer, au contraire, une zone où ses propres pêcheurs seront privilégiés par rapport aux ressortissants des États tiers : zone de pêche préférentielle où les nationaux bénéficieront d'un accès privilégié sur les tiers ; zone de pêche exclusive, enfin, où l'accès sera réservé aux pêcheurs nationaux. Ce sont ces zones comportant un aspect discriminatoire dans les conditions d'accès que nous allons étudier maintenant.

A. L'ORIGINE DE LA NOTION

À la Conférence de 1930, certaines délégations avaient demandé l'établissement de zones de conservation des pêcheries. Cette proposition fut rejetée alors que, comme nous venons de le voir, il ne s'agissait nullement d'imposer des droits exclusifs pour l'accès aux lieux de pêche. Cette tendance a été confirmée lors de la Conférence de Genève, où la pêche n'a pas été reconnue comme un intérêt dont la protection nécessitait l'existence d'une zone contiguë. L'ensemble de ce problème a été traité par la troisième Commission sur "la pêche et de la conservation des ressources biologiques de la haute mer". On ne reconnaissait à la zone de pêche qu'un rôle conservatoire et non discriminatoire dans l'accès aux pêcheries. Très rapidement, la zone de pêche est apparue comme le moyen pour l'État riverain de se réserver l'exploitation d'un fond et, même, comme compensation d'une mer territoriale inférieure à 12 milles. Dès lors, on comprendra l'importance que présente la zone de pêche pour les États proches de fonds poissonneux. On va constater, dans les revendications des États côtiers, une évolution vers la reconnaissance d'une dépendance, puis d'une appartenance écologique des ressources aux côtes adjacentes. Cette reconnaissance, servant de base aux prétentions de l'État riverain, est fondée sur l'unité du biotope : l'ensemble des espèces dont il s'agit appartiennent au même système écologique.

Tout d'abord, dès avant l'apparition de ce critère, les États avaient revendiqué le droit de réglementer l'accès à une pêcherie, en raison des besoins économiques des populations riveraines et à cause de l'inégalité entre les États : en 1958, le Chili, le Pérou et l'Équateur ont revendiqué des droits préférentiels de pêche en basant leurs arguments sur leur avenir économique tributaire de la pêche et sur les besoins des populations pour qui le poisson est un produit de subsistance (10). Cette tendance a été confirmée par le délégué philippin qui a déclaré : "Aucun État n'est en droit d'interdire la pêche aux autres dès lors que ses besoins vitaux sont assurés" (11). Puis, cette dépendance économique, sans être abandonnée, a laissé place à une appartenance fondée sur un critère scientifique : "Il est désormais bien établi que les ressources biologiques adjacentes aux côtes dépendent étroitement du continent. Il existe, en effet, un ensemble de relations physiques et biologiques complexes entre la terre et la mer, qui constituent une unité géographique et appartiennent au même système écologique. La richesse de ces ressources est souvent liée à des facteurs continentaux. C'est ainsi qu'en Amérique Latine, l'érosion des Andes a largement contribué à la richesse des ressources halieutiques adjacentes" (12).

(8) ACCIOLY H. : "La zone contiguë et le droit de poursuite en haute mer". Mélanges GIDEL, Sirey, Paris 1961, p. 12.

(9) La mutation des problèmes du droit de la mer provient essentiellement de ce que le découpage traditionnel des espaces maritimes tend de plus en plus à s'estomper et de ce que l'État riverain s'est vu reconnaître, ou s'est arrogé, des droits au-delà de sa mer territoriale en raison, essentiellement, de sa situation géographique : c'est ce que le professeur QUENEUDEC a appelé "des droits de riveraineté". Colloque S.F.D.I. 1972 op. cit., p. 36.

(10) Discours du 17 mars 1958, 9^e séance, 3^e commission. Doc. off. O.N.U. 1958, vol. V, p. 21.

(11) 10^e séance, 3^e commission. Doc. off. O.N.U. 1958, vol. V, p. 28.

(12) Déclaration de l'Équateur : Genève 1958, 9^e séance, 3^e commission. Compte rendu analytique des séances, A-Conf. 13/41.

B. LE FONDEMENT JURIDIQUE DE LA NOTION

Gidel pensait que le droit des gens ne permet pas aux États de considérer unilatéralement que les intérêts de la pêche justifient l'établissement d'une zone contiguë. Georges Scelle, au contraire, estimait qu'un droit préférentiel de pêche contribue à réaliser un système de dégradation juridique, en intercalant entre deux régimes opposés (haute mer et mer territoriale) une situation nouvelle : l'État riverain pourrait recevoir au-delà de sa mer territoriale, dans certaines parties de la haute mer, une priorité d'exploitation par l'exclusion de la concurrence des autres États. Scelle pensait qu'on pourrait ainsi atténuer le contraste trop brutal entre "l'exclusivisme de la mer territoriale et la liberté de la haute mer". L'auteur précisait du reste que ce droit serait préférentiel et non pas exclusif.

Une évolution considérable a eu lieu depuis cette époque. Des zones de pêche ont été instaurées unilatéralement par de très nombreux États, notamment depuis l'échec de la Conférence de Genève de 1960, qui a été l'une des causes immédiates des mesures protectionnistes que les États ont estimé devoir prendre pour protéger leurs nationaux (13).

Ces zones ne sont pas comparables à la zone contiguë définie par l'article 24 de la Convention de Genève, qui demeure une zone de haute mer. Au contraire, la zone de pêche, qui n'est pas nécessairement contiguë, est beaucoup plus proche de la mer territoriale, puisque la notion comporte le droit de réglementer la pêche réservée aux nationaux, au contraire de la zone contiguë où le riverain n'exerce aucun droit exclusif sur les ressources. L'État protège des intérêts d'ordre privé, alors que les compétences exercées traditionnellement dans la zone contiguë ne concernent que la sécurité et l'intégrité des territoires (13 bis) "la zone de pêche est un espace soumis à la compétence territoriale des États riverains pour les fins limitées de la pêche" (14).

Du reste, la convention de Londres ne prévoit aux articles 4 et 5 la possibilité pour un État côtier d'arraisonner, dans la zone de pêche, un navire étranger que pour un fait de pêche.

La notion de "zone intérieure" de pêche, dans la limite des 12 milles, est à inscrire à l'actif de la Conférence de 1958, car le régime traditionnel de la pêche basé sur le contraste entre la mer territoriale et la haute mer décrit par Scelle, ne permettait pas au riverain d'assurer par des moyens juridiques la sauvegarde de ses besoins en matière de pêche. On a donc pu parler d'une zone de pêche compensatoire à une mer territoriale inférieure à 12 milles. La défense des intérêts économiques de l'État sur la mer côtière est devenue vitale pour le riverain : "la reconnaissance juridique du droit préférentiel sera inséparable d'un prochain développement progressif du droit de la mer" (15).

On peut s'interroger sur la conformité des zones de pêche exclusives avec le droit des gens. Le droit de réglementer la pêche et d'assurer le respect de cette réglementation est à la fois conforme à la Convention de Londres — il découle de l'article 5 — et compatible avec les dispositions de la Convention de Genève sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (16), articles 6 et 7.

(13) NGUYEN QUOC DINH : "La revendication de droits préférentiels de pêche en haute mer devant la Conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer de 1958 à 1960". A.D.F.I. 1960, p. 77, 110.

(13 bis) VISSER-T-HOOFT H. : "Les Nations-Unies et la conservation des ressources de la mer". Nijhoff, Pays-Bas 1958, p. 100.

(14) MORIN J. : "La zone de pêche exclusive au Canada". C.Y.I.L., 1964, p. 87.

(15) NGUYEN QUOC DINH : op. cit., A.F.D.I. 1960, p. 78.

(16) VAN DER MENSBRUGGHE Y. et de SCHUTTER B. : "Les zones de pêche exclusives et la Convention de Londres du 9 mars 1964". Actes de sociologie du 21 avril 1967, "La Belgique et le droit de la mer". Institut de sociologie de l'Université de Bruxelles et de l'université de Louvain, 1969, p. 82.

Qu'en est-il pour le droit préférentiel, voire exclusif, de pêche lorsqu'il est de nature discriminatoire? En 1951, dans l'affaire des pêcheries norvégiennes, la Cour internationale de Justice avait déclaré : "La délimitation des espaces maritimes a toujours un aspect international, elle ne saurait dépendre de la seule volonté de l'État riverain telle qu'elle s'exprime dans son droit interne. S'il est vrai que l'acte de délimitation est nécessairement un acte unilatéral, parce que l'État riverain a seul qualité pour y procéder, en revanche, la validité de la délimitation à l'égard des États tiers relève du droit international" (17).

En 1974, dans l'affaire de la compétence en matière de pêcheries, la Cour a recherché quelles étaient les règles du droit international en la matière (18).

Dans ce dernier arrêt, la Cour a rappelé qu'il s'en était fallu d'une voix pour que la Conférence de 1960 adopte un texte régissant la question de l'étendue de la compétence du riverain en matière de pêche. Mais d'après la Cour, la pratique des États a évolué dans la ligne des débats de la Conférence de 1960. La C.I.J. reconnaît que la compétence exclusive de l'État dans la limite de 12 milles "semble désormais généralement acceptée" (§ 52 de l'arrêt). Qu'en est-il du droit de pêche préférentiel — voire exclusif — que s'arroge l'État côtier sur la zone de pêche? Dans ce cas, précise la Cour, la dépendance spéciale de l'État vis-à-vis de ses pêcheries côtières peut jouer vis-à-vis des États tiers, mais "la pratique contemporaine des États amène à conclure que les droits préférentiels... doivent être mis en œuvre par la voie d'accords bilatéraux ou multilatéraux" (§ 57 de l'arrêt). A cette condition, la Cour reconnaît que la pratique des États montre que la notion de droits préférentiels est "de plus en plus largement acceptée" (§ 58 de l'arrêt). Il est précisé plus loin (§ 61 de l'arrêt) que la notion de droits préférentiels pouvant découler, en équité, d'une situation économique particulière, "n'est pas compatible avec l'élimination complète de l'activité de pêche des autres États". En conséquence, l'acceptation d'un ordre préférentiel pour l'accès à un fond de pêche par les États tiers ne peut suffire à justifier la prétention du riverain d'interdire unilatéralement toute pêche aux navires étrangers au-delà de la limite de 12 milles à partir des lignes de base.

Il n'existe pas, d'après la Cour, de règle coutumière générale fournissant la preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit, qui viendrait fixer une limite maximum aux prétentions des États riverains en matière de zone de pêche. Cet État de fait résulte de l'échec des Conférences de 1958 et 1960 à ce sujet et du comportement anarchique des États qui s'en est suivi.

La zone de pêche dans la limite des 12 milles, généralement acceptée maintenant, serait une coutume apparue vers 1965, au moment où les principaux États intéressés ont cessé de s'y opposer (19). Pour la Cour, le peu de temps écoulé n'est pas nécessairement un empêchement à la formation d'une règle de droit international coutumier. Cependant, il n'existe pas de pratique "fréquente et uniforme" et l'opinio juris semble bien difficile à prouver. Il n'existe actuellement aucun consensus pour une zone supérieure à 12 milles, qui, de toutes façons, se trouverait alors en conflit avec le principe de la liberté de pêche en haute mer.

Certains auteurs, au contraire, estiment que les zones de pêche peuvent s'étendre au-delà de la mer territoriale car, à la Conférence de 1960, l'ordre du jour a nettement distingué deux points : la largeur de la mer territoriale et les limites des zones de pêche. Cette dualité serait dépourvue de sens, pour ces auteurs, si elle ne signifiait pas que les zones de pêche à déterminer se situaient au-delà de la mer territoriale (20). Cette analyse très intéressante est corroborée par le fait qu'un nombre d'États toujours plus important se prononce en faveur d'une zone supérieure à 12 milles. Un argument technique vient à l'appui de cette thèse : une largeur uniforme et arbitraire peut n'être d'aucune utilité si le fond poissonneux, que le riverain désire se réserver, est situé au-delà (comme c'est le cas le plus souvent).

(17) C.I.J. Recueil 1951, p. 132.

(18) C.I.J., arrêt du 25 juillet 1974, R.U. c/Islande, p. 22.

(19) LANGAVANT E. et PIROTTE O. : "L'affaire des pêcheries islandaises", R.G.D.I.P. 1976, n° 1, p. 88.

(20) NGUYEN QUOC DINH : "Droit international public", L.G.D.J., Paris 1975, p. 557.

En fait, la question de la largeur de la zone de pêche exclusive est actuellement en suspens. Pour les pays en développement, la question de la zone de pêche se trouve maintenant incluse dans le contexte beaucoup plus vaste de la "mer patrimoniale" où les riverains ne recherchent plus seulement l'exclusivité ou la priorité d'exploitation, mais la propriété sur l'ensemble des ressources de la mer adjacente à leurs côtes. C'est de cette idée que procède la zone de pêche réservée européenne délimitée à 200 milles des lignes de base des États membres, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1977 à la suite de la déclaration du Conseil du 27 juillet 1976 (21). Il s'agit surtout de déterminer une politique commune des pêches entre les États membres, d'établir des négociations au niveau européen avec les États tiers, et de préparer l'instauration de la future zone économique exclusive de la C.E.E. La pêche n'est que la ressource la plus menacée de la zone et qui, à l'instar de l'exemple islandais, nécessitait une mesure d'urgence. Il ne s'agit ici que d'une zone réservée transitoire, lien nécessaire entre un régime juridique de haute mer inadapté et un régime de zone économique exclusive non encore reconnu par un traité.

PARAGRAPHE 3. - LA PRATIQUE INTERNATIONALE

A. LES ZONES DE PÊCHE ISLANDAISES

L'Althing adopta le 5 avril 1948 une loi autorisant le gouvernement à établir dans les limites du plateau continental des zones où la pêche serait soumise à la juridiction islandaise et à élaborer la réglementation nécessaire (22). L'article premier prévoyait que le ministre des pêcheries pouvait désigner des zones réservées. Le règlement islandais du 22 avril 1950 interdit toute pêche au chalut ou à la senne dans certains secteurs compris en-deçà d'une zone de 4 milles calculée à partir des lignes de base (23). Cette interdiction fut étendue à l'ensemble de la zone des 4 milles le 19 mars 1952 (24) : aucune mesure discriminatoire ne frappait alors les navires étrangers.

Le règlement du 30 juin 1958, entré en vigueur le 1^{er} septembre, porta à 12 milles la largeur de la zone de pêche réservée à partir de lignes de base fixées en 1952. Toute pêche y était interdite pour les navires étrangers. Il s'agit bien ici d'une zone de pêche exclusive puisqu'entre 4 et 12 milles, les pêcheurs islandais conservaient le droit de pêcher tant au chalut qu'à la senne. Les pêcheurs étrangers continuèrent à pêcher normalement, forts de l'appui de leurs gouvernements respectifs. L'Islande publia une ordonnance le 28 août 1958 interdisant le chalut ou la senne à certaines périodes entre 4 et 12 milles : l'Islande assouplissait sa position sur deux plans, tout d'abord en instituant des interdictions saisonnières, l'Islande ne faisait que prendre des mesures de réglementation de la pêche, ensuite et surtout l'ordonnance n'avait pas de but discriminatoire, les pêcheurs étrangers n'étaient pas exclus totalement de la zone réglementée au profit des riverains.

(21) Commission des Communautés européennes : "future politique extérieure de la pêche et régime interne en matière de pêche", C.O.M. 1976. 500 final. Bruxelles 23 septembre 1976, exposé des motifs, page 2. "La constatation de l'état désastreux des stocks de poissons constituant l'essentiel de l'activité de base des pêcheries, ainsi que celle de l'impuissance des Commissions internationales à assurer leur protection efficace et promouvoir leur reconstitution, ont largement contribué à inciter certains États côtiers à porter leurs limites de pêche à 200 milles, afin de promouvoir et appliquer des mesures autonomes et contraignantes en matière d'exploitation. C'est également en considération des dangers d'une surexploitation des eaux riveraines de ces États membres que la communauté se trouve forcée à réagir à son tour par la création d'une zone de pêche de 200 milles".

(22) LANGAVANT E. et PIROTTE O. : op. cit., p. 61.

(23) De 1631 à 1901, la limite de la zone islandaise était de 4 milles. De 1901 à 1951, elle avait été ramenée à 3 milles. Gouvernement islandais : "Iceland and the law of the sea", Reykjavik, 1972.

(24) ELISSON M. : "La zone de pêche de l'Islande". La Pêche maritime, décembre 1971, p. 997.

Progressivement, tous les pêcheurs des États tiers ont respecté les périodes d'interdiction, puis tous, sauf, les britanniques, se sont abstenus de pêcher dans la zone des 12 milles (R.D.A., U.R.S.S., Espagne, France). Des négociations officielles ont été engagées avec les deux principaux États intéressés (le Royaume-Uni et la R.F.A.) qui ont abouti à l'accord du 11 mars 1961. La Grande-Bretagne et l'Allemagne Fédérale ont souscrit à quatre obligations (25) :

a) Ne pas élever d'objection à l'avenir contre une zone de pêche s'étendant autour de l'Islande sur une largeur de 12 milles.

b) Reconnaître le tracé des lignes de base défini pour la délimitation de ladite zone (les nouvelles lignes de base avaient augmenté la surface totale de la zone réservée de 5.065 km²).

c) Accepter une période transitoire de trois ans prenant fin le 10 mars 1964 pendant laquelle les navires immatriculés dans les deux États pourraient pêcher dans les 6 milles extérieurs de la zone de 12 milles, sauf à certaines époques et dans certaines zones.

d) Admettre, enfin, que le gouvernement islandais continuerait à s'employer à mettre en œuvre la résolution de l'Althing du 5 mai 1959 (abstention de la reconnaissance du droit de l'Islande de fixer sa zone de pêche à 12 milles).

L'accord précisait également que toute modification des clauses ferait l'objet d'un préavis de six mois et, en cas de litige, compétence était donnée à la Cour internationale de Justice.

De 1964 à 1972, l'Islande a possédé de facto une zone de pêche exclusive de 12 milles à partir des lignes de base, respectée par les principaux États pêchant en mer d'Islande, dans un esprit d'apaisement.

Une déclaration de l'Althing du 14 juillet 1971 devait relancer le conflit en décidant de porter la zone réservée à 50 milles. Cette résolution était adoptée le 15 février 1972 et était mise en application par l'Islande le 1^{er} septembre 1972 (26). La Belgique, les Féroé et la Norvège s'inclinèrent devant la décision unilatérale, mais le Royaume-Uni et la R.F.A. saisirent la C.I.J. aux termes de l'accord de 1961.

Il était demandé à la Cour de dire que l'Islande n'était pas fondée en droit à étendre sa compétence en matière de pêcheries et, qu'en conséquence, la mesure n'était pas opposable aux tiers sans règlement international par voie d'accord. Pour écarter la juridiction de la Cour en la matière — contrairement à l'accord de 1961 — l'Islande a fait valoir deux arguments selon lesquels l'accord de 1961 n'aurait pas de caractère permanent et les circonstances techniques et économiques auraient changé. La Cour a réfuté ces arguments en déclarant que rien ne prévoyait la caducité de l'accord de 1961 et que le changement des techniques de pêche faisant courir des risques aux intérêts islandais ne constitue pas un changement fondamental de nature à rendre inapplicables les dispositions de l'accord visant le recours à la C.I.J. Au fond, la Cour n'a pas reconnu comme coutume internationale une zone de pêche réservée de plus de 12 milles : "Les mesures unilatérales adoptées par l'Islande violent le principe consacré par l'article 2 de la Convention de Genève sur la haute mer, selon lequel tous les États, y compris les États riverains, doivent exercer la liberté de pêche en tenant raisonnablement compte de l'intérêt des autres États" (§ 67).

(25) O.N.U. : ST/LEG/SER. B/15 : p. 898. R.G.D.I.P. 1961, p. 614. MARTIN P.-M. : "L'affaire de compétence en matière de pêcheries, les arrêts de la C.I.J. du 2 février 1973". R.G.D.I.P. 1974, p. 435.

(26) L'Islande tenta de justifier sa position dans un document officiel : "Iceland and the law of the sea". Reykjavik 1972. Dans ce document, le Premier ministre se fonde sur la nécessité économique et même sur le droit naturel pour justifier les prétentions du gouvernement. Il y est fait mention notamment de l'importance des flottes européennes venant draguer le plateau continental d'où l'Islande tire 81,9 % de ses exportations. La décision d'étendre la zone réservée à 50 milles ferme l'ensemble du plateau continental aux navires étrangers. ROUSSEAU Ch. : "Chronique des faits internationaux". R.G.D.I.P., 1972, p. 891. QUENEUDEC J.-P. : "Chronique sur le droit de la mer", A.F.D.I. 1971, p. 776. Le gouvernement islandais, dès février 1972, a refusé de reconnaître compétence à la cour internationale en la matière. MARTIN P.-M. op. cit., R.G.D.I.P., 1974, p. 437. Le règlement islandais date du 14 juillet 1972.

Cependant, les combats de la Grande-Bretagne et de la R.F.A. étaient devenus causes perdues depuis le 18 décembre 1972, date à laquelle l'Assemblée générale de l'O.N.U. avait adopté, par 102 voix, la résolution présentée par l'Islande demandant que soit reconnu le droit des États à la souveraineté permanente sur toutes les ressources naturelles du plateau continental et des eaux surjacentes (27). Dès lors, les arrêts de la Cour du 25 juillet 1974, déclarant que l'Islande ne pouvait exclure les navires de pêche étrangers de façon unilatérale de la zone comprise entre 12 et 50 milles, avaient perdu de leur force.

On sait que l'Islande a étendu ses eaux réservées à 200 milles (28), ce qui a pour conséquence de repousser les pêcheurs de l'Europe de l'Ouest à l'extérieur du seuil d'Islande-Féroé, dont les accores sont très poissonneux.

Cette nouvelle décision unilatérale va à l'encontre de l'appel lancé le 9 mai 1975 à Genève par le président Amérasinghe, pour que les États s'abstiennent de prendre des décisions unilatérales dans l'intervalle des sessions de la troisième Conférence sur le droit de la mer.

La notion de zone réservée a perdu de sa valeur au profit de celle de zone économique exclusive, dont l'Islande s'est dotée en 1977.

B. LA ZONE RÉSERVÉE NORVÉGIENNE

Au-delà de la limite des 12 milles, de nombreuses flotilles exploitent le plateau continental de la mer de Norvège. Menacés de surpêche pour certaines espèces, notamment les gadidés, à leur tour, ces fonds vont se trouver fermés pour de nombreux pêcheurs.

Prétextant de la lenteur de la troisième Conférence, de l'urgence des mesures à prendre et de l'échec des négociations entre la Grande-Bretagne, la Norvège et l'U.R.S.S. sur la révision des quotas de pêche à la morue (août 1974), le ministre des pêcheries demanda le 24 août 1974 une "action nationale" pour préserver les stocks menacés (29).

Le 26 septembre, le gouvernement norvégien annonçait qu'il avait décidé d'étendre ses limites de pêche le long de la côte Nord, en trois temps :

a) En créant le 1^{er} janvier 1975 des zones réservées au-delà des 12 milles, où la pêche serait interdite aux étrangers.

b) En étendant les limites de pêche à 50 milles, des îles Lofoten à la frontière soviétique, après consultation des États intéressés.

c) En instituant dès que possible une zone économique exclusive de 200 milles sur l'ensemble des côtes.

Des négociations ont été ouvertes à Londres avec la Grande-Bretagne le 17 octobre 1974, poursuivies à Oslo le 8 janvier 1975. Quatre zones ont été interdites à la pêche des étrangers sur une surface totale de 9.000 kilomètres carrés pendant certaines périodes (à noter que la quatrième zone au nord-est dépasse la limite de 50 milles d'eaux réservées à partir des lignes de base revendiquées en 1974).

Le 8 janvier 1975, le gouvernement britannique acceptait le principe de l'établissement des zones réservées susvisées (sinon, leur emplacement et leur superficie). Le 21 janvier 1975, la France, la Grande-Bretagne, la Norvège et la R.F.A. ont signé un accord limitant à trois le nombre des zones réservées et réduisant leur superficie. Le 17 janvier 1975, la Norvège promulgait la loi autorisant le gouvernement à créer les trois zones réservées interdites aux étrangers du 20 octobre au 20 mars (zone 1 Jennegga), du 1^{er} octobre au 31 mars (zone 2, Hjelmøybanken), du 1^{er} octobre au 1^{er} mars (zone 3, Nordbanken).

(27) Au motif que ce qui existe pour les ressources minérales peut être étendu aux ressources biologiques. J.M.M. n° 2767 du 28 décembre 1972, p. 3333.

(28) SCHRAM G. : "Intervention à la 9^e conférence annuelle de l'Institut américain de droit de la mer. Miami, janvier 1975, p. 223. Décision confirmée par l'Islande le 15 juillet 1975 qui a pris effet le 15 octobre 1975.

(29) ROUSSEAU Ch. : Chronique des faits internationaux. R.G.D.I.P. 1975, p. 520.

Ces mesures ont fait l'objet d'un échange de lettres le 30 janvier 1975 entre la France et la Norvège, publié en France par le décret du 28 avril 1975 (30). Le point 4 de la lettre précise que l'arrangement ne peut préjuger "des points de vues de l'un ou l'autre gouvernement sur toute question relative au droit de la mer".

La France accepte donc la notion d'une zone de pêche exclusive — même si elle n'est que temporaire — supérieure à 12 milles, mais cependant, les deux États ne désirent pas engager leurs positions en droit de la mer à ce sujet pour ne pas gêner leurs prises de position à la troisième Conférence. Ainsi, une zone exclusive est reconnue dans les faits.

Cependant, on remarquera que la pratique norvégienne est plus concordante avec les conceptions de la C.I.J. puisqu'il y a eu accord préalable à la suite de négociations (si on excepte le fait que la loi norvégienne a été publiée quatre jours avant la fin des négociations).

Le ministre du droit de la mer Evensen a déclaré à la troisième Conférence (3^e session) que "dans l'état actuel des choses, l'État riverain doit être doté d'un vaste pouvoir réglementaire" et qu'"il est naturel de régler ce conflit d'intérêts en faveur des populations côtières... souvent tributaires de l'industrie de la pêche" (31).

Une fois encore, les mesures exorbitantes du droit international classique sont justifiées au nom d'un impératif économique et dictées par l'équité devant présider à un nouvel ordre économique à instituer (32).

C. LA ZONE DE PÊCHE CANADIENNE

Au cours de la deuxième Conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer en 1960, le Canada avait proposé l'établissement d'une règle instituant une mer territoriale de 6 milles et une zone de pêche exclusive au-delà, de même largeur (33). Ce projet n'a pas obtenu la majorité requise, malgré l'appui des États-Unis. Le gouvernement canadien décida alors que, pour protéger ses pêcheurs face aux navires étrangers de plus en plus nombreux, il était indispensable d'adopter une zone de pêche exclusive de 12 milles calculée à partir des lignes de base droites. Le 23 juillet 1964 entrait en vigueur la "loi sur la mer territoriale et les zones de pêche au Canada" (34). La zone canadienne est fondée sur une affirmation de souveraineté à l'égard des pêcheries situées au large des eaux territoriales. En effet, cette zone ne diffère en rien de la mer territoriale sur le plan de la réglementation des pêches : il s'agit d'un espace soumis à la compétence territoriale du riverain pour la seule activité de pêche. Le caractère privatif de cette zone est très net : l'exclusion des pêcheurs étrangers en est le seul but.

Cependant, on sait qu'en vertu d'accords anciens, des États tiers, dont la France, possèdent le droit de pêche près des côtes canadiennes de l'Atlantique. Le gouvernement canadien a fait savoir que l'établissement d'une zone de pêche n'allait pas sans la reconnaissance des droits historiques sur les grands bancs. Il a été décidé de rechercher une entente avec les pays intéressés de manière à ce qu'ils disposent du temps voulu, si nécessaire, pour réorienter leurs activités vers d'autres secteurs sans subir des pertes économiques excessives. Dans le cas du Canada, au contraire de la Norvège, la zone exclusive a été décidée unilatéralement par le riverain mais l'aménagement de cette mesure a été prévu par voie d'accord bilatéral. On peut penser que ceci vient du fait que la zone réservée revendiquée par le Canada ne dépasse pas la largeur de 12 milles. Le Canada a délimité une zone économique exclusive de 200 milles dès 1977.

(30) Décret 75.322 du 28 avril 1975, J.O. du 7 mai 1975, p. 4623. La pêche française dans les eaux de la mer de Norvège a représenté un total de 40.000 tonnes en 1974.

(31) A/Conf. 62/SR 25.

(32) Fishing news international. Juillet 1975, p. 22.

(33) A/conf. 19/C 1/L 4 du 24 mars 1960.

(34) MORIN J.-Y. : "La zone de pêche exclusive du Canada", C.Y.I.L. 1964, p. 79.

D. LES ZONES RÉSERVÉES AFRICAINES

Ces zones de pêche sont fondées sur des impératifs d'ordre économique que les normes juridiques existantes sont impuissantes à faire respecter. Ce principe a conduit à une situation complexe, résultat de décisions individuelles soucieuses de défendre des intérêts immédiats. Malgré les conférences de Yaoundé du 20 juin 1972 et d'Addis-Abeba du 17 mai 1973 (35), qui ont tenté d'unifier les points de vue de chacun, la situation sur la côte d'Afrique reste assez anarchique. La seule unification possible sera, pour l'avenir, l'adoption généralisée d'une zone économique exclusive de 200 milles au plan géographique bien sûr, car cette unification des limites des juridictions côtières ne tient pas compte du problème des enclavés présents à Yaoundé.

Actuellement, on peut distinguer les zones de pêche exclusives et les zones de pêche réglementées. Parmi les pays ayant une mer territoriale inférieure à 12 milles (36) : vingt-sept États ont une zone de pêche de 12 milles, un État a une zone de pêche de 18 milles, quatre États ont une zone de pêche de 200 milles, un État a une zone de conservation des pêcheries de 20 km, trois États ont une zone de conservation des pêcheries de 100 milles, un État a une zone de conservation des pêcheries de 200 milles.

En ce qui concerne les États africains, une résolution du conseil des ministres de l'O.U.A. a demandé aux gouvernements des États membres de prendre les mesures nécessaires pour étendre leur souveraineté sur les ressources de la haute mer adjacente à leurs mers territoriales (37). En fait, de nombreux États africains ont choisi de délimiter, face à leurs côtes, une zone réservée plutôt que d'étendre leur souveraineté, afin de ne pas se voir opposer plus tard une limite devenue trop étroite (38).

En général, cette zone réservée correspondait à une largeur de 12 milles (39), excepté pour la Guinée qui, dès 1965, avait porté sa zone de pêche à 200 milles (et sa mer territoriale à 30 milles en 1964). Actuellement, les États africains élargissent leurs zones réservées : le Gabon a institué une zone de 50 milles depuis le 31 octobre 1972, le Maroc à 70 milles depuis le 25 janvier 1973, le Sénégal qui avait une zone de 12 milles depuis 1968 l'a portée à 122 milles le 19 avril 1972 (110+12 de mer territoriale). Le Cameroun a préféré choisir une mer territoriale de 18 milles et le Ghana une zone de pêche de 30 milles. Enfin, pour compléter ce tableau hétéroclite, la Libye a inclus le golfe de Syrte dans son territoire. Une ligne de base tirée entre les deux extrémités du golfe constitue la frontière nord du pays (40).

Des accords particuliers ont été conclus entre des pays industrialisés et des États africains, pour que certains pêcheurs puissent accéder aux zones réservées (41). Ces extensions sont fondées sur des nécessités économiques face à une situation juridique qui est défavorable aux pays du Tiers-Monde. La liberté prônée par la Convention de Genève n'est qu'illusoire en raison des inégalités économiques. Les États africains considèrent, en conséquence, avoir un "droit inhérent d'exploitation des ressources naturelles de la haute mer adjacente à leurs eaux territoriales" (42).

(35) A/Ac 138/79 et A/Ac 138/89.

(36) O.N.U. A/Ac 138/50 du 6 août 1971 et F.A.O. 127, F.I.D./C/127.

(37) Résolution 250 (XVII) du 25 juin 1971.

(38) PEYROUX E. : "Les États africains face aux questions actuelles du droit de la mer". R.G.D.I.P. 1974, p. 629.

(39) Algérie, Dahomey, Éthiopie, Côte d'Ivoire, Libéria, Lybie, Madagascar, Somalie, Soudan, Tanzanie, Togo.

(40) De Misurata à Benghazi, le golfe mesure 300 milles de large ; sur toute cette étendue — qui correspond au plateau continental — la Libye exerce sa souveraineté depuis août 1973, J.M.M. N° 2810 du 25 octobre 1973 (p. 2698). Doc. O.N.U. : ST/LEG/SER B 18, p. 21.

(41) Ainsi, l'accord du 1^{er} juin 1972 entre l'Espagne et le Sénégal autorisant les chalutiers espagnols à travailler dans la zone des 122 milles sous certaines conditions. Le texte marocain prévoit expressément que les accords à venir ne pourront concerner que la fraction de la zone entre 12 et 70 milles. Portugal-Maroc : 1976, Pologne-Sénégal : 1976, France-Guinée-Bissau : 1977.

(42) C.N.U.C.E.D., Résolution 46, principe XI du 19 mai 1972.

Ces États cherchent à obtenir le monopole d'exploitation dans les zones réservées, car ils estiment que lorsqu'ils seront en mesure d'exploiter des flottes hauturières, les stocks voisins de leurs côtes ne seront exploitables que s'ils en excluent dès maintenant les pêcheurs des États tiers par certains moyens discriminatoires (43).

Les différentes législations semblent se situer dans une perspective proche de la déclaration de Lima des États latino-américains sur le droit de la mer (44) qui considérait " qu'il a été reconnu aux États riverains le droit d'établir les limites de leur souveraineté ou de leur juridiction maritime, conformément à des critères raisonnables, compte tenu des réalités géographiques, géologiques et biologiques ainsi que de leurs besoins et de leurs responsabilités socio-économiques " (45).

C'est le but que devait atteindre la zone de pêche préférentielle, dont l'idée avait été émise en 1958, mais qui avait été abandonnée. Cette zone devait permettre de lutter contre le sous-développement en réservant la pêche, au-delà de la mer territoriale d'un État, par priorité à ses nationaux qui tirent leur subsistance de la mer. Ce droit préférentiel, moins fort que le droit exclusif de pêche, n'écartait pas les étrangers de la pêche, mais leur activité était subordonnée aux besoins de l'économie locale.

Il faut noter que cette idée n'a pas disparu et que l'Assemblée de l'O.N.U. du 17 décembre 1970, sur la convocation de la troisième Conférence sur le droit de la mer, a expressément prévu que cette question devrait être examinée (46). Dans le cas des pays africains, les zones exclusives ont été créées ou étendues de façon unilatérale par les riverains sans qu'il y ait réellement accord international avec les États intéressés. Mais, au contraire des exemples étudiés ci-dessus, l'instauration de zones réservées a toujours été suivie de discussions en vue d'accords commerciaux avec les États tiers pour l'exploitation de ces zones. Il s'agit surtout d'exclure les pêcheurs des États qui ne coopèrent pas avec le ou les riverains. Cette notion de "retombées" économiques de la pêche des étrangers pour l'État riverain est très nouvelle par rapport aux autres exemples étudiés auparavant où il s'agissait surtout de réserver cette activité aux pêcheurs nationaux.

PARAGRAPHE 4. - LES CONCEPTIONS FRANÇAISES

Depuis la fin du XIX^e siècle, la France a réservé le monopole de la pêche dans les eaux territoriales à ses ressortissants qui jouissaient du statut d'inscrits maritimes (loi du 1^{er} mars 1888) (47). Aucune entrave n'avait été apportée à la liberté de pêche hors de la mer territoriale.

A. UNE ACCEPTATION HÉSITANTE

Le décret du 7 juin 1967 a institué une zone de pêche réservée de 12 milles (48) à partir des lignes de base.

Le décret de 1967 ne concerne que la France métropolitaine et précise qu'un aménagement sera prévu pour les ressortissants des États signataires de la Convention de Londres de 1964.

Des circonstances étrangères aux conceptions françaises ont fait qu'il n'a pas été possible pour la France de limiter les zones de pêche réservées aux seules côtes métropolitaines, alors que sa politique en la matière a toujours été de restreindre les extensions unilatérales de souveraineté

(43) BELLO E. : "Le Tiers-Monde et le droit international de la mer", thèse, Paris, 1970.

(44) DUPUY R.-J. et PIQUEMAL A. : "Les apparitions nationales des espaces maritimes" S.F.D.I. 1972, Pédone, Paris, 1973, p. 128.

(45) Déclaration du 8 août 1970 : A/Ac 138/28.

(46) Propositions favorables lors des débats : U.S.A. : I/Ac 138/Sc II/ L 9. Canada : A/Ac 138/Sc II/SR 25.

(47) Modifiée par les lois des 30 mars 1928 et 26 avril 1933 et par la loi 64-438 du 25 mai 1964, J.O. du 26 mai 1964, p. 4395.

(48) Décret 67-451 du 7 juin 1967, J.O. du 9, p. 5758.

partielle ou totale vers le large : la loi du 5 juillet 1972, relative à la conservation des ressources de la mer adjacente à la Guyane, a étendu les eaux réservées au large de ce département d'outre-mer à 80 milles (49). L'exploitation industrielle des crevettes nécessitait une restriction de l'effort de pêche, donc une limite à l'accès des pêcheurs bien au-delà d'une limite de 12 milles.

La décision du Brésil de porter ses eaux territoriales à 200 milles a changé la situation halieutique de cette région; les pêcheurs ne pouvant plus aller, comme par le passé, exploiter les côtes brésiliennes, ont tenté de pêcher au large de la Guyane.

L'échec des négociations avec le Brésil en juillet 1971 et la nécessité de mesures urgentes de conservation du stock ont engagé la France à protéger ses intérêts, sans pour autant accepter les positions sud-américaines en la matière. Le gouvernement continuait à condamner les mesures unilatérales et n'envisageait pas de nouvelles extensions. Cette zone exclusive exceptionnelle a été créée à titre temporaire pour sauvegarder des droits en attendant une convention internationale acceptable pour tous. En effet, l'article premier de la loi de 1972 précise que le texte a été pris en attendant la mise en vigueur d'un accord international approprié. C'est pourquoi, au fond, la position française n'a pas changé malgré cette exception locale. De plus, cette mesure, d'après le gouvernement français, est conforme à la Convention de Genève (article 6) sur l'intérêt du riverain au maintien de la productivité des ressources au large de son territoire (que la France a ratifiée le 18 septembre 1970).

La France prétend imposer cette réglementation erga omnes, mais son application aux pêcheurs étrangers dépendra de la position géographique des États demandeurs et des traditions de pêche de leurs ressortissants (article 2). En fait, cette zone reste ouverte aux États qui n'ont pas opposé aux pêcheurs français des zones réservées supérieures à 12 milles (50) et aux membres de la C.E.E. : c'est donc refuser aux pêcheurs brésiliens le droit de pêcher au large de la Guyane sans accorder un droit de réciprocité à leurs homologues français. Pour le gouvernement français, il ne s'agit pas de mesures de rétorsion, car le texte ne "sera pas appliqué automatiquement".

La France a toujours désiré conserver le principe de la liberté de pêche en haute mer. Pourtant, elle ne s'oppose pas aux États qui étendent leur zone réservée dans le but de protéger leurs ressortissants (51), comme le Canada, avec lequel un accord a été signé le 27 mars 1972 (52) à la suite de mesures décidées par le gouvernement d'Ottawa. Cependant, la France considère que l'on doit prendre en compte le fait que certains pays ont à construire des flottes importantes pour aller pêcher au loin, vers des stocks encore peu exploités. Cet argument ne nous semble pas fondé, car le plateau continental français comptait parmi les plus riches de l'Ouest européen.

Si les pêcheurs français le désertent, c'est qu'il a été dévasté sans que les gouvernements successifs prennent les mesures restrictives d'accès nécessaires. Il est donc difficile d'admettre que la construction de flottes de pêche lointaine puisse être prise en compte. En ce qui concerne le caractère "temporaire" de la décision, nous ne pensons pas qu'une telle mesure puisse être provisoire car, d'une part, on abandonne rarement un droit acquis, d'autre part, l'évolution du droit de la mer, prévisible dès cette époque, conduit vers une zone économique de 200 milles. On sait du reste que la France a modifié sa position pour adopter une zone économique. Le gouvernement français ne refuse jamais de prendre en considération les propositions qui lui sont faites d'apporter des restrictions à la liberté des pêches lorsque celles-ci tendent à une action concertée sur le plan international (53).

(49) QUENEUDEC J.-P. : "France - National practice". New directions in the law of the sea. Collected papers vol. 3. Oceana, Londres 1973, p. 262 et QUENEUDEC J.-P. : "Chronique du droit de la mer", A.F.D.I., 1973, p. 809. Loi 72-620 du 5 juillet 1972. J.O. du 9, p. 7178.

(50) QUENEUDEC J.-P. : "Synthèse des positions françaises en droit de la mer". In "La France et le droit de la mer". CNEXO, Série rapports économiques et juridiques n° 3, 1974, p. 216.

(51) C'est reconnaître implicitement le caractère de sanction de l'attitude prise à l'encontre du Brésil.

(52) QUENEUDEC J.-P. : "Chronique du droit de la mer", A.F.D.I. 1973, p. 811.

(53) QUENEUDEC J.-P. : CNEXO Rapport économique et juridique n° 3. op. cit., p. 218.

B. UNE SOLUTION DE REPLI

Les positions défendues par la France à la troisième Conférence montrent que celle-ci entend dissocier nettement les ressources minérales des ressources biologiques. Le monopole de l'exploitation des premières, au profit de l'État riverain, ne fait pas de problème, puisque la France préconise maintenant une largeur du plateau continental fixée à 200 milles en dehors de toute référence géologique (54). En ce qui concerne les ressources biologiques, la France, comme elle en avait décidé auparavant pour le département de la Guyane, a étendu les zones de pêche interdites aux étrangers à quatre territoires d'Outre-mer (55), par une série de décrets du 19 février 1973.

Comme pour le département de la Guyane, ces textes font référence au décret n° 67-451 du 7 juin 1967, dont l'article 3 prévoit que des décrets ultérieurs fixeront les conditions dans lesquelles des droits de pêche pourront être accordés aux navires étrangers dans la zone de pêche réservée. Le nouveau règlement (101/76) du Marché Commun de la pêche (56) précise dans son article 2 qu'il s'applique à "tous les territoires relevant de la souveraineté et de la juridiction de l'État membre". En conséquence, les zones réservées instituées Outre-mer par la France sont ouvertes aux pêcheurs de la Communauté dans le cadre de l'égalité de traitement. Par le fait même, la notion de zone réservée perd de son importance puisque l'accès non discriminatoire est possible pour les partenaires de la France.

PARAGRAPHE 5. - L'AVENIR DES ZONES DE PÊCHE

Cette solution, destinée à écarter les pêcheurs étrangers vers le large, ne satisfait plus les États notamment parce qu'elle ne concerne que les ressources biologiques. Elle crée une situation juridique complexe près des côtes. Enfin, la zone économique exclusive correspond mieux aux nouvelles conceptions des États riverains. On conçoit la complexité de la situation juridique créée en mer, lorsque des États voisins adoptent des réglementations différentes ayant toutes pour but d'exclure les pêcheurs étrangers et étant toutes assorties de sanctions pouvant aller jusqu'à la saisie du navire et des engins de pêche.

Ainsi, sur seulement 2.000 km de côtes du nord-est de l'Amérique du Sud, on constate le découpage suivant de la mer côtière : Brésil : 200 milles de mer territoriale, Guyane française : 80 milles d'eaux réservées et 12 milles de mer territoriale, Surinam : 3 milles de mer territoriale, Guyane : 3 milles de mer territoriale, Vénézuëla : 12 milles de mer territoriale, mais nécessité d'obtention d'une autorisation pour l'exploitation des espèces demersales du plateau, Colombie : 12 milles de mer territoriale.

L'élimination de la notion traditionnelle de souveraineté et la création de zones de pêche ont permis de limiter les inconvénients de la paralysie résultant de l'échec des travaux sur la largeur de la mer territoriale et "de résoudre les problèmes techniques et économiques que pose l'organisation de la pêche dans les eaux côtières" (57).

Mais il s'agit là d'une solution provisoire en l'attente d'un consensus général pour régler le problème d'accès aux pêcheries convoitées par les riverains. De plus, le concept de zone de pêche est-il conforme au droit international? Nous avons vu qu'une zone ne dépassant pas 12 milles à partir des lignes de base est acceptée par la Cour internationale de Justice comme issue d'une

(54) Cf. l'accord franco-espagnol sur la délimitation du "plateau" de Gascogne du 29 janvier 1974. Décret 75-1127 du 9 décembre 1975, J.O. du 11, p. 12605.

(55) Saint-Pierre-et-Miquelon, décret n° 73-161, Nouvelle-Calédonie, décret n° 73-162, Wallis et Futuna, décret n° 73-163, Territoire français des Afars et des Issas, décret n° 73-164. J.O. du 21 février 1973, p. 1940.

(56) Règlement n° 101/76 du conseil du 19 janvier 1976, J.O.C.E. 28 janvier 1976. L 20.

(57) MONCONDUIT F., op. cit., p. 686.

coutume (58). Mais les États riverains ne peuvent plus se contenter d'un espace aussi étroit, or, il semble certain qu'une zone supérieure à 12 milles soit contraire au droit international. Dans ces conditions, les faits précéderaient toujours le droit : les riverains décideraient unilatéralement d'étendre leurs zones de pêche toujours plus au large, et, a posteriori, chercheraient à faire reconnaître leur action comme conforme au droit international. Une telle situation ne peut que faire naître des confusions sur le statut juridique des espaces maritimes et entraîner des tensions entre États.

La zone de pêche correspond à une mesure d'urgence, transitoire, en l'attente d'un nouveau droit (59). Il s'agit le plus souvent d'un pis-aller. Toute solution doit inclure trois facteurs : la sauvegarde des intérêts de l'État riverain, la prise en compte du potentiel des ressources disponibles et les droits des États qui ont coutume de pêcher dans cette zone (60).

Les zones de pêche ne sont pas appelées à un grand avenir, le nouveau droit viendra se substituer à cette solution provisoire. Le 1^{er} janvier 1977, la C.E.E. instituait une zone de pêche réservée sur une largeur de 200 milles calculée à partir des lignes de base. Cette zone réservée aux pêcheurs de la C.E.E. est transitoire (61). Il ne s'agit que d'une mesure provisoire d'urgence. Cette zone réservée de transition appelle cependant certains commentaires : cette mesure interdisant désormais aux États tiers de venir pêcher, sans autorisation spéciale, dans les eaux communautaires, ouvre largement la possibilité de pêche aux États membres. Ceci va se traduire par un afflux de navires sur les bancs de la mer du Nord, des Hébrides et l'Irlande pour deux raisons : les pêcheurs de la Communauté sont chassés de certains secteurs traditionnels (Islande, Norvège par exemple), et les zones réservées aux pêcheurs nationaux sur ces bancs ne peuvent être opposés aux pêcheurs des États membres en raison de la communautarisation des fonds de pêche. Ces phénomènes ont entraîné des réactions protectionnistes de la part de la Grande-Bretagne et de l'Irlande qui craignent pour l'avenir de leurs ressortissants. Ces deux États réclament un régime spécial autorisant la reconnaissance d'une zone réservée de 30 milles ou de 50 milles au large de leurs côtes.

Ces revendications protectionnistes sont incompatibles avec le traité d'adhésion. On sait cependant que des raisons économiques graves, conséquences de l'éviction de quarante chalutiers britanniques des eaux islandaises, dictent cette conduite, et que la C.E.E. ne pourra pas ignorer ces faits. Ce problème interne n'est pas le seul issu de la création de cette zone transitoire. Des négociations ont eu lieu avec certains pays tiers (U.R.S.S., Pologne, Bulgarie notamment). L'Union Soviétique avait accepté de négocier avec la C.E.E. en janvier 1977 car la communauté voulait fixer un quota global de captures et limiter à vingt-sept le nombre de chalutiers-usines soviétiques autorisés à pêcher dans la zone communautaire. Un accord provisoire avait été signé le 18 février 1977 autorisant les navires soviétiques à ne se retirer de la zone qu'à la fin du premier trimestre 1977. Mais, à la suite de l'échec des négociations sur l'accès des pêcheries de la Communauté en mer de Barentz, les flottes de ces trois pays n'ont plus été admises à pêcher dans la zone C.E.E. par le conseil en novembre 1977.

Ces mesures, prises en hâte pour faire face à une situation halieutique grave, seront remplacées par la solution du nouveau droit de la mer : A la fois plus large, elle englobe l'ensemble des ressources proches des côtes (biologiques et minérales) et plus vaste, elle s'étend jusqu'à 200 milles au-delà de la ligne de base. La zone économique exclusive proposée par le Tiers-Monde est destinée à faire bénéficier l'État riverain des ressources de la mer côtière. Tout au long des débats de la troisième Conférence sur le droit de la mer, il n'a du reste pas été fait mention de zones de pêche réservées, préférentielle ou exclusive, puisque la zone économique englobe l'ensemble de cette notion et, même, va bien au-delà.

(58) Les Etats-Unis ont institué une zone de pêche de 9 milles. Loi du 14 octobre 1966. R.G.D.I.P. 1967, p. 556.

(59) En l'attente des résultats de la Conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer, les neuf Etats membres de la C.E.E. ont décidé d'étendre leur zone de pêche commune à 200 milles le 1^{er} janvier 1977, la Norvège a pris une zone économique exclusive le 1^{er} avril 1977, les Etats-Unis le 1^{er} mars 1977.

(60) QUENEUDEC J.-P. : CNEXO, Rapport économique et juridique n° 3, op. cit., p. 219.

(61) Conseil des ministres de la C.E.E. La Haye 30 octobre 1976. Parlement européen, doc. 385/76 du 28 octobre 1976, Doc. 425/76 du 17 novembre 1976. Sur l'exclusion des pays de l'Est : règlement (C.E.E.) 2158/77 du Conseil 30 septembre 1977 (J.O. C.E. L 250/30 septembre 1977, p. 13).

SECTION 2

LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE

"En matière de droit international des pêches maritimes, la notion de riveraineté conduit insensiblement à l'idée de patrimonialité sans qu'apparaisse aucune référence à la souveraineté territoriale... sur l'espace marin lui-même" (62).

On entend donc dissocier le statut des espaces du régime des activités. C'est ainsi qu'a été avancée au Comité des fonds marins l'idée d'une zone intermédiaire appelée "mer patrimoniale" ou "zone de droits économiques" au-delà de la mer territoriale, afin d'assurer le développement de pays non industrialisés (63). Les États représentés à la conférence de Montevideo de 1970 (64) avaient déclaré comme principe du droit de la mer "le droit pour l'État côtier d'exercer son contrôle sur les ressources naturelles de la mer adjacente à leurs côtes, du lit de la mer et du sous-sol correspondant, afin de développer au maximum leur économie et d'élever le niveau de vie de leurs peuples".

A son tour, l'assemblée générale des Nations-Unies avait reconnu "l'importance pour les États côtiers des ressources de l'espace océanique adjacent à leurs côtes aux fins de leur développement économique et de leur progrès social" (65). Dans ce but, de nombreuses propositions ont été présentées au Comité des fonds marins, prévoyant la création d'une zone économique, permettant à l'État riverain d'exercer une juridiction économique (66), en y exploitant les ressources, en instituant les mesures de conservation et de protection contre les pollutions et en y effectuant des recherches scientifiques.

PARAGRAPHE 1. - LA NOTION DE ZONE ÉCONOMIQUE

A. SON ORIGINE

A l'heure actuelle, si la quasi totalité des États riverains des océans et mers libres réclament un droit de la mer totalement nouveau, dix seulement revendiquent une mer territoriale supérieure à 12 milles. En revanche, chaque État cherche à s'arroger des droits spéciaux sur une zone de mer côtière, afin de contrôler l'accès des étrangers à l'exploitation des ressources, tout en se défendant contre les pollutions éventuelles. Les revendications portent moins sur un contrôle de la navigation maritime que sur la défense des intérêts économiques étatiques.

Le représentant du Kenya a émis pour la première fois cette idée à la session de Colombo du comité consultatif afro-asiatique en janvier 1971.

Elle a été reprise devant le comité des fonds marins (67) dans la déclaration de Lagos, lors de la treizième session du comité consultatif afro-asiatique en janvier 1972 et exprimée solennellement

(62) QUENEUDEC J.-P. : S.F.D.I. colloque de Montpellier. op. cit., p. 38.

(63) Comité des pêches, F.A.O. 7^e session C.O.F.I., 172-72. Supl. 1 du 16 novembre 1971, Proposition d'une zone à compétences dégressives : mer territoriale de 12 milles, zone de pêche exclusive de 24 milles, zone de pêche préférentielle de 48 milles. La déclaration de Lima du 8 août 1970 avait fait référence à une "mer contiguë". R.G.D.I.P. 1971, p. 302.

(64) Argentine, Brésil, Chili, Équateur, Nicaragua, Panama, Pérou, San Salvador, Uruguay.

(65) Résolution 3029 C(XXVII) adoptée par 100 voix pour 28 abstentions et aucune voix contre.

(66) Projet africain A/Ac 138/Sc 11/L. 40.

Elle a été reprise devant le Comité des fonds marins (67) dans la déclaration de Lagos, lors de la treizième session du Comité consultatif afro-asiatique en janvier 1972 et exprimée solennellement dans la déclaration de l'organisation de l'Unité Africaine à Addis-Abéba, le 24 mai 1963 (68) : "Les États africains reconnaissent le droit de tous les États riverains d'établir au-delà de leur mer territoriale une zone économique exclusive qui ne s'étendra pas au-delà de 200 milles marins, mesurés à partir des lignes de base servant à délimiter la mer territoriale". Ce texte prévoit que les États riverains exerceront une souveraineté permanente sur toutes les ressources biologiques et minérales et qu'ils géreront la zone sans porter atteinte aux autres "utilisations légitimes de la mer". Il faut entendre par là les libertés de la haute mer reconnues par la Convention de 1958, moins la pêche.

Les pays d'Amérique latine ont accueilli favorablement cette idée nouvelle. La notion voisine de mer "patrimoniale" a été employée pour la première fois au cours de la Conférence des États libres des Caraïbes sur les problèmes de la mer qui s'est réunie à Saint-Domingue le 7 juin 1972 (69). Un projet a été présenté à ce sujet au Comité des fonds marins le 2 avril 1973 par la Colombie, le Mexique et le Venezuela (70). Les autres États sud-américains ont accepté cette notion qui se rapproche des mesures unilatérales qu'ils ont déjà adoptées, comme l'a reconnu le délégué du Pérou au sous-comité 2 à la session de mars 1973 (71). Les États industrialisés, tout d'abord très réticents, voire opposés, ont peu à peu accepté ce nouveau concept.

Il semble difficile de fonder ou rattacher la zone économique sur l'existence de précédents faisant droit : la Convention de 1958 reconnaissait à l'État riverain certains droits spéciaux dans la zone contiguë adjacente à la mer territoriale, mais cette zone, qui reposait sur une pratique généralement admise, relevait de la juridiction "défensive" de l'État. La zone économique ne peut être fondée sur une pratique antérieure — puisque, dans ce cas particulier, le droit précède le fait — et ne relève pas d'une juridiction "défensive" mais plutôt "acquisitive" (72). Un droit avait été reconnu au profit du riverain par la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer dans son article 6 (paragraphe 1). Mais il ne s'agissait que de la reconnaissance d'un intérêt spécial au maintien d'un capital biologique. Cependant, ce capital ne lui appartenait pas, il ne pouvait donc en disposer, tout juste avait-il un droit de contrôle sur l'exploitation qui en était faite.

D'après le Kenya, la raison d'être d'une telle zone était la sauvegarde des intérêts économiques des États sur leurs eaux et le fond de la mer adjacente à leurs côtes, sans pour autant perturber les autres utilisations de la mer au profit des États tiers : "C'est une hypocrisie de parler de liberté de la haute mer quand la majorité des nations n'a pas les moyens de jouir de ces libertés : il ne s'agit en réalité que d'un moyen supplémentaire d'exploitation des nations riches sur les nations pauvres" (73).

La zone économique exclusive, dans l'esprit du rapport de Lagos, doit en principe s'étendre à 188 milles au-delà d'une mer territoriale de 12 milles. Elle comprend le sous-sol et le fond de la mer ainsi que les eaux surjacentes.

(67) A/Ac 138/SC 11/L. 10, A/Ac 138/Sc 11/L. 40.

(68) Déclaration sur les questions relatives au droit de la mer. A/Ac 138/89. O.N.U./AG/28^e session supplément n° 21 (A/9021), p.8.

(69) L'expression "mer patrimoniale" s'applique dans le contexte d'une mer fermée où les riverains déclarent posséder en commun les richesses d'une nouvelle "Mare nostrum". La notion de zone économique exclusive est plus individualiste.

(70) A/Ac 138/Sc 11/L. 21.

(71) DUPUY R.-J. : "The law of the sea, current problems", Sitjhoff, Oceana, Leiden 1974, p. 40.

(72) QUENEUDEC J.-P. : "La notion de zone économique exclusive dans le droit de la mer". DMF novembre 1974, p. 639.

(73) NJENGA F. : "The exclusive zone concept". Rapport afro-asiatique de Lagos 1972, p. 369. Sur l'origine de la distance des 200 milles, voir : HOLLICK A. : "The origins of 200 milles offshore zones". AJIL, vol. 71, juillet 1977 n° 3, p 494-500.

Au cas où deux États se faisant face ne sont pas distants de 400 milles, il semble que la solution retenue sera celle du partage équitable tenant compte des facteurs économiques et humains et non plus seulement celle du partage géographique. La juridiction exclusive du riverain sur cette zone porte sur toutes les ressources biologiques ou minérales ; il peut également prendre toutes les mesures appropriées pour écarter les dangers de pollution. Les États africains reconnaissent cependant que la zone économique ne doit pas gêner les intérêts légitimes des États tiers, c'est-à-dire tous les moyens de communication (survol, navigation, pose de câbles ou de pipe-lines). Dans l'esprit de ses promoteurs, la zone économique exclusive doit essentiellement servir les intérêts des États en voie de développement. Jusqu'en 1974, les défenseurs de la zone économique affirmaient qu'elle constituait une partie de la haute mer. Depuis la session de Caracas, la position du Tiers-Monde s'est durcie à ce sujet : "la zone économique exclusive ne saurait être une partie de la haute mer" (74). L'édification d'une zone économique n'est ni obligatoire, ni même souhaitable pour tout riverain. D'après le Kenya, il serait même préférable que les États développés y renoncent (75).

Cette thèse montrait nettement la valeur compensatoire que devait revêtir la zone économique selon les conceptions des pays en développement. Très rapidement, le caractère de redistribution des richesses s'est estompé au profit d'une extension des droits du riverain sur une large zone de la mer côtière, sans distinction de niveau de développement. Au fur et à mesure des sessions de la troisième Conférence, la zone économique s'est affirmée comme une nouvelle zone de juridiction indispensable pour l'économie à moyen terme de l'État riverain, à tel point que, quel que soit le résultat de la Conférence, la notion de zone économique est définitivement acquise pour tous les États souverains riverains. Seul persiste le problème des territoires sous occupation étrangère ou sous domination coloniale. Dès 1972, les États africains avaient déclaré qu'une telle zone ne pouvait profiter à la puissance administrante et qu'en conséquence, ces territoires ne pouvaient bénéficier d'une telle zone si les avantages ne revenaient pas aux autochtones (76). Le texte de négociation traite de cette question dans la "disposition transitoire" placée à la fin du projet : il est rappelé que les ressources de ces territoires ne peuvent profiter qu'à leurs habitants et il est précisé qu'aucune puissance administrante ne peut exercer les droits reconnus par le projet de Convention sur les ressources ni en tirer profit ou y porter atteinte.

Ainsi, la zone économique se présente beaucoup plus comme une aire de protection des intérêts économiques immédiats ou futurs de l'État riverain, que comme une zone de protection des ressources marines. Il s'agit d'une extension des pouvoirs de l'État riverain sur la mer côtière, permettant à celui-ci de se réserver l'exclusivité de l'exploitation des ressources de cette zone, donc d'en écarter les États tiers, ou tout au moins de contrôler souverainement l'accès aux ressources voisines des côtes.

(74) Déclaration du délégué tanzanien à la 9^e conférence de l'institut américain de droit de la mer, Miami, 6 janvier 1975. Le délégué albanais à la session de Caracas avait parlé d'une "zone de souveraineté limitée", 26^e séance, 5 août 1974.

(75) A/ac. 138/Sc 11/SR 29 du 31 mars 1972.

(76) Disposition transitoire du TNCO A/conf. 62/wp. 10. BROWN E.-D. : "Claim to increasing jurisdiction over the sea and the problem of enforcing jurisdiction", new direction in the law of the sea. Oceana 1973, tome 3, p. 157. Si ce problème est maintenu en ces termes, la France ne pourrait sans doute pas signer la Convention si la troisième Conférence aboutit.

B. LES FONDEMENTS DE LA NOTION

Le plateau continental est apparu, à juste titre, comme le prolongement naturel du territoire de l'État sous la mer, il a donc été aisé de rattacher les ressources du plateau aux richesses terrestres. Dans le cas de la zone économique, un tel raisonnement est impossible : il ne peut y avoir de continuité entre la terre et la mer, même si le principe selon lequel "la terre domine la mer" est plus actuel que jamais, on ne peut parler d'unité de "gisement" animal entre les espèces vivant dans la mer territoriale et la faune vagile évoluant dans la colonne d'eau de la zone économique. Il ne peut y avoir que rarement adjacence entre les différentes catégories faunistiques. Quand bien même cette idée serait retenue, elle ne pourrait en tout cas pas s'appliquer pour les espèces migratrices. La théorie des écosystèmes est inapplicable pour la zone économique.

1. La qualification du concept

L'Islande a tenté de faire appel au droit naturel pour justifier la création d'une zone économique : les espèces vivantes de cette zone sont comparables aux ressources minérales et doivent se voir attribuer le même régime (77). D'après le droit naturel (ou plutôt rationnel) indépendamment du droit volontaire, certains principes de raison font reconnaître une action comme juste. La proximité des ressources vivantes, l'importance économique qu'elle revêtent, l'urgence enfin, seraient les facteurs déterminants pour prouver que le riverain, en délimitant une zone économique au large de ses côtes, ne fait qu'appliquer le droit naturel.

Il n'est pas possible de suivre cette idée — qui, du reste, a été abandonnée — car aucun des facteurs ci-dessus ne peut être considéré comme un grand principe universellement reconnu..

Le fondement le plus communément admis semble être celui de droit patrimonial énoncé pour la première fois par les États libres des Caraïbes lors de la Conférence de Saint-Domingue déjà citée. Les ressources de la mer adjacente aux côtes feraient partie du patrimoine national de l'État riverain. On peut voir dans cet argument une extrapolation de l'article 6 de la Convention de Genève sur la protection des ressources biologiques de la haute mer qui reconnaît à l'État riverain un intérêt spécial au maintien du potentiel de ressources se situant dans les eaux adjacentes à sa mer territoriale. Cet argument a reçu l'assentiment du juge Padilla-Nervo qui, dans l'opinion dissidente qu'il a émise lors de la décision de la C.I.J. sur les mesures provisoires de protection dans le cas des pêcheries islandaises, déclarait : "l'évolution du droit international conduit à admettre le concept d'une mer patrimoniale qui s'étendrait de la mer territoriale à une distance fixée par l'État riverain dans l'exercice de ses droits souverains, afin de protéger les ressources dont dépend le développement économique de la nation" (78).

Enfin, et ce n'est pas un argument négligeable, l'Assemblée générale de l'O.N.U. a adopté par 102 voix, le 18 décembre 1972, la résolution islandaise tendant à reconnaître le droit des États riverains à une souveraineté permanente non plus seulement sur toutes les ressources naturelles du plateau, mais également sur les eaux surjacentes. Aucune disposition de la charte ne confère à l'Assemblée le droit d'exercer une compétence législative. L'acte ci-dessus n'a donc aucun caractère obligatoire. Cependant, les actes susceptibles de créer un précédent ne sont pas dépourvus de tout effet pratique. En effet, on peut parler d'un "droit déclaratoire" dans la mesure où l'adoption d'un principe nouveau peut encourager les États à conclure par la suite des conventions le consacrant positivement. C'est pour l'Assemblée le moyen de contribuer au développement du droit international, surtout si plusieurs résolutions ont prises dans le même sens. Du reste, les États font parfois appel à des résolutions antérieures pour justifier leurs prétentions (79).

(77) "Il n'est pas réaliste de reconnaître que, parmi les ressources des plateaux, seul le pétrole pourrait être réservé aux riverains et non les ressources vivantes", JONSSON H. : "Iceland and the law of the sea", op. cit., p. 42.

(78) Receuil C.I.J. n° 12, 17 août 1972. Opinion dissidente du juge NERVO, p. 27.

(79) Ainsi, la résolution 1803 (XVIII) de l'assemblée générale de l'O.N.U. du 14 décembre 1962 a reconnu la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles. Cette résolution ne concernait que les ressources terrestres, mais le 18 décembre 1972, la résolution 3016 (XXVII) a étendu cette souveraineté aux ressources du fond des mers de leur sous-sol et dans les eaux surjacentes. Pour QUENEUDEC J.-P., c'est à ce principe que se réfère le droit de la mer", op. cit., p. 641. Voir également J.M.M. n° 2767 du 28 décembre 1972, p. 3333.

Selon l'expression d'un délégué de la République Populaire de Chine à la session de Caracas, l'État riverain deviendrait "propriétaire des ressources de la zone économique exclusive". Le texte unique de négociation ne fait pas expressément mention de cette "propriété" issue de la notion de ressource patrimoniale défendue par les États des Caraïbes. Les États du Tiers-Monde ont prétendu acquérir la propriété des ressources dans la mer proche de leurs côtes comme faisant naturellement partie de leur patrimoine national ou, au moins, régional. On ne peut employer le terme de propriété, inadapté ici, car ne reposant pas sur un système juridique antérieur, mais on peut parler d'une régionalisation ou même d'une "privation" du droit d'accès aux ressources. En effet, le poisson pêché devient propriété du pêcheur; il s'agit donc moins de savoir à qui "appartient" le poisson avant d'être pêché mais plutôt qui en deviendra propriétaire en le pêchant; ce problème se trouve résolu si l'on détermine qui aura accès à la zone. Pour cela, l'adjacence n'est pas un critère suffisamment déterminant. En effet, si la plupart des ressources vivantes se trouvent dans la zone économique adjacente à l'État riverain, on peut imaginer la présence d'une zone riche au-delà de la limite de 200 milles ("up welling" par exemple), tout porte à croire qu'en pareil cas, a fortiori si la zone côtière voisine est peu productive, le riverain chercherait à étendre ses droits sur la zone riche (comme on a pu le constater dans les cas où le plateau continental d'un État s'étend au-delà des 200 milles).

Dans la mesure où l'État riverain décidera qui aura accès aux ressources de sa zone, on peut penser qu'il s'agit d'une nationalisation de ces richesses, issue de l'idéologie du développement. Le fondement de la zone économique semble être le droit au développement économique découlant d'une certaine idée de l'équité internationale, dans le cadre du nouvel ordre économique mondial.

2. Qualification des droits du riverain

Au plan juridique, le délégué kényan avait défini la zone économique comme une "zone nationale de souveraineté à des fins économiques dans laquelle l'État côtier jouit de la souveraineté sur les ressources et exerce une juridiction exclusive en vue de leur protection" (80). La souveraineté est l'ensemble des compétences reconnues par le droit international permettant d'exercer les fonctions étatiques, qui, dès lors, ne seront limitées que par le droit international et la société des autres États. Dans ces conditions, pour étendre sa compétence, l'État devra détenir un titre reconnu par le droit international et s'appuyer sur une règle du droit international (81).

En l'occurrence, il ne peut s'agir de souveraineté car la zone économique ne peut se rattacher au territoire terrestre de l'État riverain et la plupart des déclarations unilatérales prouvent que les États s'intéressent uniquement à l'exploitation de la zone (82). La souveraineté suppose l'ensemble des compétences, or, en ce qui concerne la zone économique, l'État riverain n'y exercera pas l'ensemble des compétences mais uniquement certaines catégories. On a donc parlé de "souveraineté limitée", de "droits souverains", de "juridiction".

Puisque la territorialisation de la zone économique semble exclue actuellement, elle ferait partie de la haute mer. Il n'est cependant pas aussi aisé de la qualifier, compte tenu des droits de nature différente revendiqués par les États pour cette nouvelle délimitation. Si le riverain ne pouvait y exercer que des droits strictement économiques, la zone serait facilement incorporée à la haute mer, mais l'État côtier prétend user d'un droit de contrôle contre la pollution, de surveillance de la recherche scientifique, etc., droits qui ne sont pas a priori d'ordre économique même s'il s'agit de droits corollaires. Ces derniers points rapprochent la zone de la notion de mer territoriale car ils incluent la sécurité du territoire de l'État. Beaucoup plus qu'une "zone de fonction", il s'agit d'une

(80) NJENGA, 2^e session, séance du 1^{er} août 1974, Doc. O.N.U., volume 2, p. 204.

(81) Affaire du Lotus. Opinion de J. BASDEVANT. C.P.J.I. Série C, n° 3, 11, p. 150 - 151.

(82) Argument déjà développé en 1958 par GARCIA-AMADOR à propos du plateau continental. O.N.U. Documents officiels 1958. Tome 6, p. 64.

aire de prééminence du riverain. Pour éviter toute confusion, il est donc préférable d'employer le terme de droits exclusifs à propos des droits du riverain de la zone. Du reste, les États du Tiers-Monde ont fait savoir qu'ils ne considéreraient pas que la zone économique puisse s'identifier à la haute mer (83).

Dans ces conditions, on s'achemine vers un partage en trois catégories des espaces maritimes alors qu'à ce jour, tout ce qui ne faisait pas partie de la mer territoriale appartenait à la haute mer. Dans la nouvelle zone, le riverain sera maître des ressources — à charge pour lui de respecter la liberté des communications maritimes, aériennes ou hertziennes — et seul pourra décider de l'accès des étrangers (84).

3. Le texte de négociation

C'est le texte de négociation composite officiel de la troisième Conférence qui, actuellement, fixe l'état de la notion de zone économique en gestation (A/Conf. 62 WP. 10). Au sein de ce document, dix-sept articles sont consacrés à la zone économique exclusive. Celle-ci est définie comme une zone située au-delà de la mer territoriale (art. 55) où le riverain exerce "des droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelle du fond des mers, de son sous-sol et des eaux surjacentes" (85). L'État côtier (art. 60) détermine les prises autorisées et coopère avec les organisations internationales concernées. Il se fixe pour objectif (art. 61) de déterminer sa capacité de récolte des ressources vivantes. Si cette capacité de récolte est supérieure ou égale au tonnage maximum soutenable, il pourra prélever ce total, sinon, il accorde aux autres États, par voie d'accords ou d'aménagements, l'accès à sa zone pour l'excédent de captures autorisées. L'État riverain doit chercher à réduire les perturbations économiques chez les États qui ont habituellement pratiqué la pêche dans la zone, en revanche, ces derniers auront pour devoir de se conformer aux modalités et règlements édictés par l'État côtier. Le riverain détermine les conditions de délivrance des permis aux pêcheurs et le paiement des rétributions afférentes. Il fixe les saisons et les lieux de pêche, le type, la taille et le nombre des engins, les catégories de navires ainsi que la taille minimale des poissons.

On constate que les droits exclusifs de l'État côtier sur la zone économique pourraient s'accommoder de certaines limitations — au moins en ce qui concerne les pêches maritimes — qui pourraient provenir des organisations internationales de pêche ou des incitations de la F.A.O. Pour le riverain, la zone économique est surtout un moyen de contrôle de l'accès des étrangers. En effet, comme nous le verrons dans la seconde partie, le contenu des mesures conservatoires des stocks n'a pas de caractère politique et, en fait, ne gênera guère les pêcheries locales traditionnelles, qui devront seulement se conformer aux mesures conservatoires décidées par le riverain. Certes, il est prévu à l'article 61 de limiter les perturbations économiques que cette nouvelle situation pourrait créer au sein des grandes flottes de pêche, cependant ces limitations des pouvoirs de l'État côtier ont déjà été contestées par les pays en voie de développement et bon nombre d'États côtiers. Le texte composite concrétise en grande partie le triomphe des idées du Tiers-Monde, tout en laissant la possibilité aux États de conclure des négociations bilatérales. Cette possibilité n'échappera pas à la France dont l'essentiel des captures, il faut le rappeler, est réalisé dans la zone des 200 milles d'États étrangers, notamment de ses voisins européens.

(83) *Président du groupe africain*, 5 août 1974 A/Conf. 62/C. 2/SR 26.

(84) Le Kenya avait réclamé la souveraineté sur l'ensemble des ressources. NJENGA F.-X. : "African policy on the law of the sea in light of the debate held in Caracas". Conference of the ocean policy project of John HOPKINS University Washington, octobre 1974, p. 13. Cette déclaration doit être replacée dans le contexte politique de la session de Caracas. Le refus de considérer la zone économique comme partie de la haute mer a été confirmé par la prise de position de dix-sept pays africains qui ont déclaré que les contrôles exercés sur la zone, notamment en matière de pêche, ne relèveraient pas de conventions ou de commissions internationales de pêche, mais de la compétence exclusive de l'État côtier : Cameroun, Côte-d'Ivoire, Ghana, Kenya, Lesotho, Libéria, Libye, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Sénégal, Sierra-Leone, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tunisie. In QUENEUDEC J.-P. : "La zone économique", R.G.D.I.P. 1975, n° 2, p. 335. Dans ces conditions, la zone contiguë à la mer territoriale ne fait plus partie de la haute mer.

(85) Nous avons vu qu'il est préférable de parler de droits exclusifs en ce qui concerne la zone économique.

C. LA POSITION DES ÉTATS VIS-A-VIS DE LA ZONE ÉCONOMIQUE

Il ne se trouve plus un État maintenant pour s'opposer à l'idée d'une zone économique. Les conséquences des pouvoirs de l'État sur les activités marines autres que celles liées à l'exploitation des ressources préoccupent les États maritimes développés. C'est pourquoi la nature juridique de la zone a une importance primordiale : de son appartenance ou non à la haute mer découle la liberté totale ou seulement une "quasi-liberté" de la navigation : point fort pour les États développés.

1. Les États favorables à la zone économique

Outre le Kenya et les États libres des Caraïbes, la zone économique a été soutenue par la Tanzanie, le Mexique, le Venezuela, l'Inde, le Pakistan, puis par la majorité du "groupe des 77". Lors des sessions de Genève de mars-mai 1975 et de New York d'avril-mai 1976, l'unanimité des pays du Tiers-Monde et de nombreux États de l'hémisphère Nord se ralliaient à l'acceptation d'une zone économique exclusive. Parmi les États favorables, retenons quelques positions intéressantes :

a) Pour le Canada (86), les ressources biologiques pourraient être administrées avec le maximum d'efficacité par l'État riverain dans le cadre de la zone économique de 200 milles. La liberté de pêche, telle qu'elle est comprise et pratiquée traditionnellement, ne correspond plus aux besoins de notre époque. Les États riverains doivent avoir le droit et la responsabilité d'administrer les réserves de poissons dans les régions côtières, selon des principes décidés en commun. Ils doivent pouvoir se réserver la partie des stocks qu'ils peuvent capturer et permettre aux étrangers de pêcher le surplus à condition qu'ils respectent les règlements de l'État riverain.

b) Cuba considère que, lorsque l'État côtier ne peut exploiter complètement les stocks de sa zone économique, il doit recevoir des compensations raisonnables en échange de l'attribution de permis de pêche à d'autres États.

c) La Pologne (87) est disposée, pour sa part, à reconnaître le droit des pays en voie de développement et ceux dont l'économie dépend largement de la pêche, d'établir des zones économiques dans lesquelles ils auraient des droits particuliers sur les réserves de poissons.

d) La Tunisie (88), quant à elle, partage la thèse des nombreux pays qui revendiquent des droits "souverains" exclusifs sur la gestion et l'exploitation des ressources halieutiques pour assurer "une économie rationnelle des ressources de pêche". Cet État s'est déclaré prêt à conclure des accords avec les pays tiers, sous forme de sociétés mixtes de pêche.

e) Pour le Mexique (89), la "mer territoriale" est une zone de pêche exclusive et non pas préférentielle. Toutes les ressources biologiques sont réservées aux ressortissants de l'État riverain, qui aura la possibilité d'octroyer des concessions d'exploitation à des États tiers au cas où il n'aurait pas les moyens techniques d'exploiter seul sa zone. Ainsi, le riverain pourrait tirer des avantages économiques de ses ressources, tout en veillant à ce qu'elles ne soient pas gaspillées. Il serait également le seul habilité à décider des conditions auxquelles les licences accordées, en stipulant les types de pêche autorisés, les espèces exploitables, l'importance des captures ainsi que la durée des accords bilatéraux avec les États tiers.

(86) O.N.U. Doc. officiels 3^e Conférence, volume 2, 24^e séance, p. 251. Le Canada a fixé les règles suivantes pour l'accès des navires des pays tiers : 1. Préavis de 24 heures avant l'entrée dans les eaux canadiennes ou avant le changement de zones de pêche, 2. Possibilité d'embarquer un contrôleur canadien, 3. Obligation de peindre le numéro de la licence sur la coque en lettres suffisamment lisibles, 4. Obligation de communiquer toutes les semaines aux autorités canadiennes les quantités de poisson pêchées, 5. Saisie conservatoire en cas d'infraction et d'application de la juridiction canadienne.

(87) O.N.U. Documents officiels, volume 3, 26^e séance, p. 225.

(88) O.N.U. Documents officiels, volume 2, 26^e séance, p. 227.

(89) O.N.U. Documents officiels, volume 2, 22^e séance, p. 192.

2) Les États défavorables à la notion de zone économique

Les nations industrialisées ont été, dans leur ensemble, opposées à la zone économique (États-Unis, Union Soviétique, Japon et dans une moindre mesure la Grande-Bretagne). Elles se sont posées en défenseurs de la liberté des mers et ont proclamé leur désir de voir respecter la Convention de Genève sur la haute mer. Ces États, dotés de flottes importantes et d'une industrie élaborée, sont seuls capables de financer des campagnes lointaines sur des côtes qui ne sont pas encore surexploitées, alors que les ressources de leurs propres côtes sont en partie dévastées. Leur position s'explique, en outre, sur le plan stratégique, car l'approche des zones côtières est la condition nécessaire d'une surveillance efficace de la part de leurs flottes armées. Les États développés, lors de la session de Genève de la Conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer, paraissent cependant conscients de la faiblesse d'une position qui ne peut cacher efficacement la protection de leurs intérêts de puissances nanties derrière le masque de défenseurs du droit international actuel. Une à une, les grandes puissances se sont acheminées vers l'acceptation du principe d'une zone économique. En effet, la Z.E.E. permettait d'éviter dans l'immédiat la territorialisation, elle profitait aux États industriels, et le Tiers-Monde ne s'opposait pas à la liberté de navigation.

Cependant, tout en acceptant l'idée de zone économique, les États industrialisés ont cherché à préserver le plus possible la liberté de manœuvre de leurs flottes de pêche.

Ainsi, à Caracas, l'U.R.S.S. (90), qui s'était prononcée contre la zone économique, s'est ralliée en séance plénière à cette thèse, tout en cherchant à préserver l'intérêt des flottes de pêche industrielles : "l'expansion excessive de la mer territoriale mettrait de sérieux obstacles sur la route de la navigation... une nouvelle convention devrait reconnaître le droit des États riverains d'établir une zone économique allant jusqu'à 200 milles marins et de disposer de toutes les ressources biologiques contenues dans cette zone. En même temps, les flottes étrangères devraient avoir le droit de pêcher dans ces zones, sans discrimination, lorsque les réserves de pêche ne sont pas exploitées en totalité par l'État riverain".

Pour la République Fédérale d'Allemagne (91), la notion de zone économique est acceptable à condition qu'elle constitue une partie de la haute mer et qu'il soit tenu compte des droits établis des autres États notamment ceux dont les flottes pêchent au loin. La R.F.A. a dû assouplir sensiblement sa position lors de la 7^e Session en 1978.

Les États-Unis acceptent la notion de zone économique sous condition que les États riverains reconnaissent qu'ils ont des devoirs corollaires et que, si un État n'utilise pas entièrement ses ressources de pêche, il a le devoir de permettre la pêche des étrangers "selon des règlements raisonnables". Les États-Unis, comme tous les pays industrialisés, ont cherché, lors de la session de New York de 1976, à limiter les restrictions d'accès à la zone économique et surtout ont cherché à faire reconnaître la zone comme partie de la haute mer (92).

(90) O.N.U. Documents officiels, volume 2, 26^e, 27^e et 28^e séances.

(91) O.N.U. Documents officiels, volume 2, 24^e séance, p. 213.

(92) Discussion survenue au cours des débats sur la définition de la haute mer (art. 73 du document unique) le 20 avril 1976. Se sont prononcés pour la proposition américaine : Libéria, Turquie, Italie, Israël, Japon, Suisse, Grèce, Royaume-Uni, Afghanistan, Danemark, Suède, Pays-Bas, Hongrie, Pologne, Irak, Irlande, Ethiopie, Koweït, République Démocratique Allemande, Belgique, Tchécoslovaquie, Nepal, Mongolie, Union Soviétique, République Fédérale d'Allemagne, France. Pour le Pérou, en haute mer, tous les États sont égaux, donc la zone économique ne peut faire partie de la haute mer puisque dans cette zone s'exerce la compétence exclusive du riverain : "haute mer et zone économique s'excluent mutuellement". Se sont prononcés pour la déclaration du Pérou : Gabon, Kenya, Chine, Soudan, Sri-Lanka, Nigeria, Inde, Cameroun, Somalie, Congo, Guatemala, Pakistan, Ouganda, Yougoslavie, Uruguay, Colombie, Mexique. Pour ces États, la zone n'est ni haute mer, ni mer territoriale, mais intermédiaire.

PARAGRAPHE 2. - LES DANGERS DE LA NOTION DE ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE

A. DES CRITIQUES SANS FONDEMENT

1. La zone économique, facteur de disparition de la notion de haute mer : on a soutenu que les revendications croissantes des riverains entraînerait la disparition totale de la notion juridique de haute mer. En effet, compte tenu de la définition de celle-ci dans la Convention de Genève, des extensions croissantes pourraient conduire à ce résultat. Mais précisément, le fait d'avoir une zone de droits exclusifs sur la partie de la mer la plus riche au plan biologique et accessible pour les ressources minérales est de nature à apaiser les convoitises des États riverains. De plus, les États qui défendent la notion de zone économique sont ceux qui proposent une agence mondiale dotée de pouvoirs substantiels sur les richesses des fonds marins au-delà des 200 milles, et destinée notamment à la répartition équitable des bénéfices d'exploitation pour le bien commun de l'humanité. C'est là mettre un frein volontaire aux convoitises nationales, même si les États en développement cherchent à dominer cette agence du fait de leur nombre.

2. La zone économique, facteur défavorable pour la navigation maritime : on ne retiendra pas non plus l'argument selon lequel la zone économique exclusive pourrait comporter les incidences néfastes sur la navigation en entraînant, par l'insécurité qu'elle fait régner, une hausse du coût des frets maritimes. Distinguons à ce propos le domaine juridique du domaine politique :

a) Au plan juridique, il est précisé à l'article 58, paragraphe 1, du texte unique, que tous les États côtiers ou sans littoral "jouissent dans la zone économique exclusive de la liberté de navigation et de survol... ainsi que [la liberté] d'utiliser la mer à d'autres usages internationalement licites se rapportant à la navigation et aux communications". La liberté de communiquer est fermement rappelée dans cet article, cependant certaines dispositions d'autres articles laissent penser que le riverain peut intervenir : ainsi, l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 56 prévoit que l'État côtier a : "la juridiction en ce qui concerne la préservation du milieu marin, notamment les activités visant à combattre et à réduire la pollution". Le paragraphe 3 de l'article 58 est important car très général : "Lorsqu'ils exercent les droits... que la présente Convention leur confère... les États... respectent les lois et règlements édictés par l'État côtier...".

Les compagnies de navigation se sont émues de ces dispositions de nature à permettre un contrôle strict de la navigation et même de l'entraver gravement. Ces dangers existent certainement, mais il est intéressant de noter qu'à l'article 73 il est précisé que si l'État riverain peut prendre "toutes mesures y compris l'arraisonnement, l'inspection, la saisie..." des navires, il ne peut le faire que "dans l'exercice de ses droits souverains d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources biologiques...". Le riverain ne saurait s'ériger en contrôleur de la navigation au motif de ses droits exclusifs sur sa zone économique.

b) Il reste certes le problème de la lutte contre la pollution permettant de nombreuses interventions du riverain (contrôle, détournement, interdiction de passage dans les détroits, etc.). Sur ce point, la réponse n'est pas juridique, mais politique. L'argument de la Tanzanie (93) est satisfaisant : la navigation est un facteur trop important de développement économique sur le plan mondial pour que certains États cherchent à la restreindre au moyen de la zone économique. Au contraire, les États en voie de développement chercheront plutôt à faciliter les échanges maritimes, principal vecteur de l'exportation de leurs produits. En ce qui concerne le contrôle de la pollution des navires, une application — même stricte — des conventions internationales ne peut être saluée que comme une victoire du droit international.

(93) Rapport afro-asiatique de Lagos, 1972, p. 214.

3. La zone économique, facteur défavorable pour les États enclavés : les assertions d'après lesquelles l'institution de la zone économique nuirait aux États enclavés ne semblent pas déterminantes : d'une part, les intérêts des États sans littoral à l'égard de l'exploitation de la mer sont actuellement peu importants et, d'autre part, tous les États favorables à la zone économique semblent accepter de conclure des arrangements régionaux (94) comprenant notamment des accords préférentiels de licences d'exploitation (95). Il semble donc que les États enclavés seraient placés, au contraire, dans une situation plus favorable que précédemment, puisque jusqu'ici, ils n'avaient rien et que le projet leur reconnaît un droit de coopération, même si celui-ci dépend en fait de la volonté des États côtiers limitrophes.

B. DES CRITIQUES PERTINENTES

1. Les répercussions économiques de la notion : on pourrait craindre tout d'abord que les États développés soient tentés, face à ces "annexions" unilatérales de la part du Tiers-Monde, de se réserver les bénéfices de l'exploitation du fond des mers et des océans sous la haute mer, alors que les ressources doivent être affectées au bien commun de l'humanité. L'affirmation de la Tanzanie (96) selon laquelle "des négociations sérieuses écarteront ce danger" n'apparaît pas très convaincante à cet égard.

2. La sous-exploitation des ressources vivantes : surtout, la principale critique a été formulée par l'Union Soviétique (97) : la zone économique entraînerait une sous-exploitation des ressources vivantes car les États riverains n'auront pas avant de nombreuses années les moyens industriels pour tirer le maximum de la "production soutenable" de leur mer adjacente.

Ainsi, la zone économique, non seulement créera un préjudice à l'encontre des pêcheurs des pays nantis, mais entraînera une perte supplémentaire au sein de la masse des protéines mondiales. Le Kenya a tenté de répondre à cet argument de poids (98) : la pêche ne serait pas interdite pour les nations industrialisées dans la zone économique, mais les riverains désirent surveiller cette exploitation et faire appliquer les lois locales de protection des ressources. Les États du Tiers-Monde délivreraient des licences de pêche (99) dont le paiement procurerait aux États côtiers des revenus substantiels. De son côté, le Mexique (100) proposait une solution intermédiaire selon laquelle le riverain pêcherait le maximum de ce que lui permet son potentiel économique. Le tonnage restant pourrait alors être prélevé sous licence par les étrangers, selon les quotas annuels qui seraient instaurés par les riverains.

Certes, la situation entraînée par les concessions est entièrement précaire et révoquable à tout moment par l'État côtier, sous réserve d'accords pouvant être conclus à cet effet. Cependant, le texte unique prévoit à l'article 62 que l'État côtier "se fixe pour objectif de promouvoir l'utilisation optimale des ressources biologiques de la zone... Il accorde à d'autres États... l'accès à l'excédent des prises autorisées... Lorsqu'il accorde à d'autres États l'accès à sa zone... l'État côtier tient compte de tous les facteurs... y compris l'importance des ressources pour l'économie de l'État côtier... les besoins des pays en voie de développement de la région... et la nécessité de réduire les perturba-

(94) Article 69 du texte composite : "Les États sans littoral ont le droit de participer... à l'exploitation des ressources... des États côtiers limitrophes".

(95) Réponse de F. NJENGA : A/Ac 138/Sc 11/SR 29 du 31 mars 1972. Notons cependant que ce groupe rassemblant maintenant tous les États "désavantagés", soit cinquante-deux États, constitue un groupe très important au niveau des votes futurs, c'est pourquoi les prises de position de ses membres se sont durcies à la 4^e session.

(96) Rapport afro-asiatique, op. cit., p. 284.

(97) Position soviétique : A/Ac 138/Sc 11/SR 27 du 22 mars 1972.

(98) A/Ac 138/Sc 11/SR 29 du 31 mars 1972.

(99) Les États du Tiers-Monde, d'après la Tanzanie, constatent que le pétrole est exploité par concessions. Dans ce cas, prétend cet État, pourquoi n'en serait-il pas de même pour les poissons? L'argument n'est pas dénué de fondement.

(100) A/Ac 138/Sc 11/SR 30 du 31 mars 1972. Dans le même sens : projet du Canada, de l'Inde, du Kenya et de Sri-Lanka : A/Ac 138/Sc 11/L 38.

tions économiques dans les États dont les ressortissants ont habituellement pratiqué la pêche dans la zone...". Cet article représente une garantie pour les futurs exploitants et est voisin du projet américain qui avait été présenté le 8 août 1974 et avait reçu l'assentiment des États africains (101).

3. Les conséquences de la notion au sein de la C.E.E.

La zone économique exclusive pose un problème particulier à la C.E.E. non pas dans son principe, mais dans son application. Selon l'article 2 du règlement 101/76 du 19 janvier 1976, les États membres doivent assurer l'égalité des conditions d'accès aux eaux relevant de leur juridiction entre les pêcheurs communautaires. Dans ces conditions, on ne peut plus parler d'une zone économique "exclusive", pour chacune des zones que les États membres délimitent au-delà de leurs eaux territoriales (on se rapproche de la notion de mer "patrimoniales"). L'exclusivité sera élargie aux autres membres. Ceci est très important car les futures zones des États membres perdront dès leur création une grande partie de leur intérêt pratique du fait que, maintenant, seuls les États membres pêchent dans les eaux concernées, ou ont signé des accords préférentiels avec leurs voisins non membres de la C.E.E. ; tous les fonds sont exploités, voire surexploités ; tous les États membres sont dotés de flottes de pêche importantes comptant parmi les plus modernes du monde. Enfin, certains États, dont la France, ne peuvent maintenir leur potentiel de pêche s'ils ne peuvent accéder aux zones économiques de leurs partenaires (notamment dans les eaux écossaises) et à celles d'États tiers (Islande, Norvège).

Le Royaume-Uni désire ne pas ouvrir aux autres pays de la C.E.E. l'ensemble de sa future zone, mais seulement la partie la plus éloignée de la côte. La commission des Communautés, inquiète des conséquences économiques et surtout politiques de la zone, a étudié le problème (102). Nous avons vu les problèmes posés par la zone de pêche réservée au large du littoral Nord et Ouest de la C.E.E. L'application pure et simple de l'égalité d'accès conduirait à brève échéance à l'épuisement des ressources. La Commission reconnaît la nécessité de régulariser l'effort de pêche en fonction de critères biologiques et sociaux. Ainsi, on peut penser que la Commission elle-même proposera de restreindre le moment venu la portée de la règle de l'égalité d'accès. Enfin, et ceci est très important pour l'avenir des pêches communautaires, la Commission va entreprendre des négociations avec les pays tiers afin de maintenir avec ceux-ci des conditions d'accès satisfaisantes ou inchangées pour les pêcheurs de la Communauté. Pour ce faire, la Commission envisage des concessions tarifaires accordées à ces pays et la possibilité d'octroi de droits de pêche réciproques.

L'approche des négociations avec les pays tiers devrait se fonder sur les distinctions suivantes :

— Pays avec lesquels la communauté souhaite maintenir ou créer des possibilités d'accès sans réciprocité concrète. Dans ce cas, il faudra négocier l'accès aux surplus des stocks.

— Pays avec lesquels la Communauté peut ou doit envisager des concessions réciproques en matière d'accès. Cette réciprocité n'interfère pas avec les possibilités pour la Communauté d'obtenir un accès aux surplus éventuels, ni avec les modalités d'un retrait progressif des flottes pour la partie non couverte par les éléments de réciprocité.

— Pays avec lesquels la Communauté n'a pas d'intérêt fondamental en matière d'accès aux fonds, mais à l'égard desquels la zone communautaire présente un intérêt non négligeable. Les négociations porteront dans ce cas sur une solution de caractère transitoire pour un retrait progressif des flottes des pays concernés hors de la zone communautaire (103).

(101) A/Conf. 62/C 2/L. 47 prévoyant à l'article 13 que les États qui sont normalement tributaires de la pêche, les États de la région et enfin tout autre Etat peuvent pêcher le surplus des stocks locaux, toute réduction de tonnage du surplus sera décidée sans discrimination et après consultation des intéressés. In NJENGA F.-X. : op. cit., p. 15.

(102) SEC 75. 4503 Final. Bruxelles 22 décembre 1975. "Problèmes posés à la Communauté par l'instauration de zones économiques", p. 24. L'accord de Berlin de janvier 1978 n'a pas été accepté par la Grande-Bretagne.

(103) Commission des Communautés européennes : "Future politique extérieure de la pêche et régime interne en matière de pêche", op. cit., p. 7. PEYROUX E. : "Les incidences du nouveau droit de la mer sur le régime de la pêche des neuf", R.T.D.E. 1977, pp. 66-73.

Ainsi, par exemple, l'existence d'une zone communautaire contiguë à la zone canadienne permet à la Communauté de négocier un arrangement de caractère stable et permanent impliquant une réciprocité effective, même si cette dernière demeure modeste en valeur absolue. Par contre, un arrangement avec l'U.R.S.S. avait dû comporter un élément de réciprocité en faveur de la Communauté.

C. LA PERENNITÉ DE LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE

Les États en voie de développement réclament une zone économique pour protéger leurs pêcheries naissantes et se réserver la possibilité d'exploiter plus tard les ressources minérales. Leur prétention est en fait conjoncturelle, car il semble que ces États désirent ne plus appliquer cette notion dès lors qu'ils auront atteint un potentiel économique suffisant, notamment à partir du moment où ils posséderont leurs propres flottilles hauturières. Cette mesure ne serait donc que provisoire et n'aurait qu'un but de conservation limitée dans le temps.

Il nous paraît difficile d'admettre qu'une construction juridique aussi importante que nouvelle puisse n'être qu'éphémère. Si ce nouveau concept voit le jour, nul doute que ce soit définitif. Il est peu probable, en effet, que les riverains qui auront obtenu des droits de surveillance et de contrôle sur une large partie de la mer consentent à y renoncer, même si cela leur permet de constituer à leur tour de grandes flottilles de pêche ou de navires-usines. Les bénéfices hypothétiques qu'ils pourraient tirer de ces coûteuses campagnes seraient loin de prévaloir sur les avantages immédiats qu'ils tireraient encore du maintien de la zone économique exclusive.

Actuellement, la zone économique, telle que définie dans le texte de négociation, constitue un compromis acceptable par tous et permet d'arriver à un accord général sur la largeur de la mer territoriale. Dès lors, on peut se poser la question de savoir si la zone économique est une transition ou un aboutissement. Dès 1973, certains États proposaient de reconnaître à l'État riverain un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques de la partie de la mer contiguë à sa zone exclusive (104). Dans ces conditions, trois solutions sont envisageables : tout d'abord, un prolongement de la souveraineté jusqu'au milieu des océans qui aboutirait au partage de la mer (105). Cette solution, inacceptable pour les États maritimes, n'est pas souhaitée par la grande majorité des États en voie de développement. Hormis le fait qu'il leur faudrait entrer en conflit ouvert avec les grandes puissances à ce sujet, se poserait pour ces États un problème de police de la mer aussi ruineux qu'inefficace. Mais surtout, quel serait l'intérêt pour ceux-ci d'être reconnus souverains d'une vaste partie d'océan, ce qui aurait pour conséquence de rendre leur propre commerce maritime et aérien tributaire de leur entente avec les États voisins et de rendre l'exploitation des grands fonds plus difficile que par le biais d'une agence mondiale. Il est préférable pour tous les États de contribuer au fonctionnement de cette agence et de s'en partager les bénéfices d'exploitation plutôt que de dépendre entièrement d'une compagnie privée étrangère, souvent multinationale, pour l'exploitation des grands fonds. Tout porte à croire que l'agence constituera une limite aux prétentions nationales vers le large. On peut penser, au contraire, que la zone de droits exclusifs en matière économique instituée sur une largeur de 200 milles constitue un aboutissement du droit de la mer moderne et que les États satisfaits du statut intermédiaire de la zone cherchent à le maintenir. La navigation maritime s'en trouverait facilitée, ce qui n'empêcherait pas le riverain de contrôler la lutte contre la pollution. Cependant, il semble plus probable, qu'après une période d'application de cinq à dix ans, la notion de zone exclusive évolue et que la territorialisation soit inéluctable, les droits exclusifs faisant place à la souveraineté. Ce serait, quarante ans plus tard, la

(104) A/Ac 138/Sc 11/L. 38 art. 8.

(105) VOELKEL M. : "Vers une nouvelle conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer". Revue de la Défense nationale, avril 1971, p. 541.

consécration des conceptions sud-américaines du droit de la mer. Sur le plan des ressources biologiques, la souveraineté de l'État riverain ne modifierait pas les modalités d'accès telles qu'on peut les concevoir actuellement. Au contraire de la navigation commerciale, le régime de la pêche serait peu troublé, sauf en cas de tension internationale entre l'État possédant les ressources et un État tiers, la pêche tout comme les transports maritimes risquant alors d'être considérablement perturbée et même interdite dans cette zone de souveraineté. Cet aboutissement n'est pas souhaitable, mais pour des raisons stratégiques, les États côtiers seront tentés par cette solution actuellement inacceptable par les grandes puissances, car elle remet en cause la mobilité de leurs forces stratégiques sous-marines.

PARAGRAPHE 3. - LA FRANCE ET LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE

La France, pour sa part, considère qu'il est des intérêts nationaux qui n'ont pas un caractère vital pour l'État, car ils ne répondent pas aux nécessités de sa cohésion et de son existence (106) : il ne s'agit que d'intérêts économiques. Cependant, le gouvernement français pense que la pêche constitue une part non négligeable de son revenu national. C'est pourquoi, jusqu'en 1976, la France ne reconnaissait pas aux États riverains le droit de s'approprier de larges étendues marines, tout en admettant cependant que le riverain est le mieux placé pour apprécier l'importance des mesures de conservation à prendre, en coopération avec les organisations internationales de pêche. En l'absence de convention internationale, elle considère l'État côtier comme le garant de la Communauté internationale (107).

A. L'ACCEPTATION DU PRINCIPE

Lors des réunions du sous-comité II du Comité des fonds marins, elle avait indiqué que l'État côtier pourrait se voir attribuer certaines compétences en ce qui concerne le sol et le sous-sol des zones adjacentes à ses côtes, à l'exclusion toutefois des eaux surjacentes. Le 22 mars 1972, le représentant français faisait savoir que son gouvernement acceptait le principe d'une largeur de 200 milles pour la zone des fonds marins sous juridiction nationale à condition qu'un consensus général se dégage en faveur de solutions raisonnables de mise à exécution de ce projet (108).

Sans se ranger complètement du côté des nouveaux États (car elle excluait de ladite zone les eaux surjacentes), la France prenait, en quelque sorte, ses distances par rapport aux autres pays industrialisés et bénéficiait ainsi de la reconnaissance des premiers (109). Pour la délégation française, le fondement des droits de l'État sur la zone ne se trouvait pas dans la continuité géophysique, mais dans une "idéologie du développement". La quasi-totalité des propositions des États du Tiers-Monde répondent en effet à cette préoccupation. "Le droit international souhaité... (par les pays en voie de développement)... doit être un droit U.T. et non pas un droit QUIA, un droit visant à des résultats et non pas un droit découlant de principes" (110).

(106) A/Ac 138/Sc 11/SR 9.

(107) A/Ac 138/Sc 11/SR 43. La France adopte sur ce dernier point le concept canadien d'Etat "mandataire" de la Communauté internationale.

(108) A/Ac 138/Sc 11/SR 27.

(109) Notamment la réaction du représentant péruvien : "La délégation péruvienne se félicite que le gouvernement français soit en faveur de la limite des 200 milles. La France s'est toujours rangée du côté de la justice et du droit". A/Ac 138/Sc 11/SR 27.

(110) DE LACHARRIÈRE G. : "Inégalité de développement et droit international". R.C.A.D.I. 1973, volume 2, p. 246.

Lors de la session de Caracas, la France, tout en déclarant qu'une appropriation des ressources biologiques proches des côtes par le riverain ne saurait constituer une solution au problème de la surpêche, a cependant accepté le principe d'une zone économique. La France avait déclaré qu'il était préférable de s'orienter vers des solutions régionales "plutôt que vers une panacée universelle qui risquerait de créer autant de problèmes qu'elle en résoudrait" (111). Mais, le 1^{er} août 1974 (112), elle reconnaissait que "l'expression de zone économique exclusive ne semble pas présenter les mêmes inconvénients que celle de mer patrimoniale". La délégation française reconnaissait qu'en ce qui concerne la pêche, s'il n'est guère possible de faire appel à la notion de propriété, on peut par contre utiliser celle de compétence exclusive, sauf pour les espèces migratrices pélagiques. Enfin, pour la France, si un État ne pêche pas toute la quantité disponible, il ne doit pas refuser l'accès de la zone économique à des États tiers et même devrait accorder une priorité d'accès aux titulaires de droits acquis. Dans ces conditions, la France acceptait le principe d'une zone où le riverain exercerait des droits de caractère économique dont le fondement reposerait sur un nouvel ordre économique à créer (113). C'était accepter implicitement ce que la délégation se refusait alors à reconnaître explicitement.

B. LA RESTRICTION DU CONTENU

Les positions ont profondément évolué à Caracas. Les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'U.R.S.S., hostiles d'abord à la notion, ont assoupli leurs positions dans ce domaine en espérant amener ainsi les États du Tiers-Monde à des concessions sur la liberté de navigation dans les détroits (114). Pour sa part, la délégation française, tout en reconnaissant "qu'il faut trouver un moyen de donner satisfaction aux intérêts économiques des États intéressés", s'est refusée à aller au-delà de ce qu'elle avait proposé devant le sous-comité II. La position française n'a pas évolué et s'est même durcie au cours de cette session essentiellement pour deux raisons : tout d'abord, la grande réticence de la France à propos de la notion de "propriété" des ressources biologiques de la mer, ensuite et surtout en fonction du contexte de la C.E.E. puisque la pêche relève des compétences communautaires.

La délégation s'était d'abord livrée à une critique assez dure des expressions de "mer patrimoniale" et de "zone économique exclusive". Pour la mer patrimoniale, le représentant français estimait qu'elle impliquait la propriété de toutes les ressources minérales et biologiques ; or, ces dernières sont constituées d'éléments mouvants dont la propriété, à l'instar de ce qui se passe pour le gibier sur terre, doit logiquement revenir au capteur et non au propriétaire de l'endroit où l'animal a coutume de gîter : l'approche de la question par le biais du droit de propriété apparaît, en regard de l'expérience tirée de la réglementation de la chasse, comme insuffisante (115).

La mer patrimoniale risque, en plus, de ne devenir "qu'un vocable juridique sans lequel se cacherait en vérité la souveraineté" ; or, l'appropriation de vastes espaces marins par les États est incompatible avec le souci de réserver à la communauté internationale un patrimoine commun qui serait alors réduit à une peau de chagrin (116).

(111) A/Ac 138/Sc 11/SR 43.

(112) Doc. O.N.U. vol. 2, 23^e séance, p. 206-207.

(113) "L'État riverain doit disposer des ressources biologiques dans une large zone au-delà de sa mer territoriale". Doc. O.N.U., vol. 1, p. 173.

(114) A/Conf. 62/SR 22 pour l'U.R.S.S., SR 29 pour la Grande-Bretagne, SR 38 pour les États-Unis.

(115) Doc. officiels vol. 2, 23^e séance, p. 205. L'argument tiré de la chasse terrestre nous paraît tout à fait inadapté : outre que sur le plan scientifique, la notion de "gîte" des animaux marins reste difficile à prouver, sur le plan juridique la différence fondamentale réside dans le fait qu'un animal terrestre se trouve toujours sur une propriété définie et isolable, au contraire des animaux marins.

(116) Il faut cependant préciser ici que les États qui ont proposé le concept de mer patrimoniale désiraient l'appliquer à une portion de mer semi-fermée (mer des Caraïbes), qui serait devenue le patrimoine de tous les riverains. La critique sur ce point n'apparaît donc pas déterminante. Le second aspect ci-après de l'argumentation française semble beaucoup plus fondé.

De même, l'expression de zone économique exclusive apparaît inadéquate à la délégation française, dans la mesure où ceux qui la prônent revendiquent non seulement des compétences strictement économiques, mais aussi l'exclusivité en matière de pollution et de sanction des infractions : " ce qui reviendrait à soumettre au faisceau des compétences inhérentes à la souveraineté toute la zone en question " (117). Le pouvoir de réglementation de l'État riverain se heurterait inévitablement à la liberté des communications puisque la loi du pavillon serait écartée.

La France s'était, d'autre part, associée aux autres États de la Communauté économique européenne pour présenter un projet d'articles sur la pêche (C. 2, L. 40) dont l'esprit se situe en retrait par rapport à la zone économique exclusive. Il n'est d'ailleurs pas question d'une "zone économique exclusive", mais simplement d'une "zone dont la largeur n'est pas précisée". A l'intérieur de celle-ci, l'État riverain pourrait, sous certaines conditions, bénéficier de droits préférentiels de pêche tout en tenant compte des intérêts des autres États qui avaient l'habitude d'y pêcher. Mais, en tout état de cause, le riverain ne pourrait pas décider lui-même de se réserver tel ou tel droit : il devrait notifier ses revendications aux organisations régionales ou sectorielles de pêche prévues par le texte et qui seraient seules compétentes pour décider. Ce projet auquel, semble-t-il, la France ne s'est associée qu'à contre-cœur, a été très mal accueilli par les États du Tiers-Monde.

La France souhaitait qu'il soit possible " de déterminer un faisceau de compétences uniforme pour tous les pays et correspondant à la définition d'un nouveau concept qu'on pourrait appeler "juridiction économique" (118). Au-delà de la mer territoriale, la France reconnaissait qu'il existe des intérêts économiques qu'il convient d'harmoniser. La pêche compte parmi les plus importants et son exercice requiert un certain maintien de la liberté; cependant, la délégation française convenait que les problèmes des pays en voie de développement et la conservation des ressources biologiques appellent nécessairement une réglementation (119). Pour sa part, le gouvernement français acceptait, comme avantage particulier pour l'État riverain, le critère de la quantité maximale que les navires de cet État peuvent capturer (120). Mais l'extension des prérogatives de l'État riverain doit rester compatible à la fois avec les droits acquis dans le cadre international et les intérêts économiques des pays se livrant à la pêche lointaine. Enfin, si la France souhaitait qu'un schéma général soit réglé au plan mondial, elle préférerait voir des solutions adaptées à chaque cas précis, prises au plan régional.

C. L'ADAPTATION AUX CIRCONSTANCES POLITIQUES

La France, dès la troisième session, avait un peu assoupli sa position et s'était associée une nouvelle fois à ses partenaires européens pour remettre au président de la deuxième commission un projet d'articles sur les ressources vivantes (121).

(117) Les craintes de la France sont, sur ce point, justifiées : les États du Tiers-Monde ne gardent qu'un optimisme très modéré à propos du partage effectif des ressources du fond des mers au-delà des limites des juridictions nationales. Les investissements et la technologie nécessaires à l'exploitation de ces ressources ne peuvent provenir que des nations développées qui exigeront de ce fait un droit de contrôle sur l'entité internationale. Le Tiers-Monde a durci sa position après Caracas et déclare que la zone économique "appartient à l'État riverain".

(118) A/Ac 138/Sc 11/SR 9.

(119) BERMES A. : "Les espaces maritimes sous juridiction nationale". La France et le droit de la mer. CNEXO, série rapports économiques et juridiques n° 3. 1974, p. 63.

(120) A/AC 138/Sc 11/SR 43.

(121) Projet en quatre articles, présenté par la délégation irlandaise le 30 avril 1975. La Grande-Bretagne s'est une nouvelle fois désolidarisée de ce projet.

Ce texte, fondé sur des principes généraux de la politique communautaire en matière de pêche, fait une place importante aux organisations internationales pour la fixation des quotas et indique un ordre de priorité d'accès aux zones économiques pour le prélèvement des surplus de tonnage :

1. Les États qui ont habituellement pêché dans la zone.
2. Les États en voie de développement.
3. Les États dont l'économie dépend en grande partie de la pêche.
4. Les États ayant accompli des efforts de recherche dans la zone, en faveur du riverain.
5. Tous les autres États sans discrimination.

Ce projet présentait un progrès par rapport aux articles proposés à la session de Caracas, car il reconnaît la notion de zone exclusive et la primauté du riverain sur les ressources qu'elle contient.

Cependant, la France ne cherchait pas à hâter les travaux de la conférence pour aboutir à l'établissement et à la signature d'une convention. La délégation française pensait que plus l'acte final tarderait, plus elle serait en mesure de négocier bilatéralement l'accès aux zones de pêche, alors que la rigidité de la règle des 200 milles inscrite dans un texte paralyserait ce genre de négociations.

C'est l'aspect universel de 200 milles, le référendum britannique de juin 1975 et le contenu de la disposition transitoire du texte unique de négociation qui ont poussé la France à revoir sa position (122). Cette disposition prévoit que les ressources d'un territoire "dont la population n'a pas accédé à la pleine indépendance" doivent revenir aux habitants de ce territoire et qu'aucune puissance métropolitaine ou étrangère administrante ne peut exercer les droits reconnus par le projet de Convention, ni "en tirer profit ou avantage, ou y porter atteinte de quelque façon que ce soit".

Dans un tel contexte, la France ne pouvait rester inactive. De plus, plusieurs États ont fait savoir qu'ils n'attendaient pas la fin de la Conférence pour délimiter leur zone économique (123). Le gouvernement français a envisagé de revoir le statut des terres d'Outre-mer. Sans attendre le résultat de cette longue procédure, le gouvernement a déposé en juin 1976 un "projet de loi prévoyant la création de zones économiques dans des secteurs géographiques qui concernent la France". Cette évolution de la politique française est considérable, mais peu surprenante : considérable, puisque la France s'était toujours opposée aux extensions unilatérales des pouvoirs de l'État riverain sur la mer; peu surprenante car, à l'occasion d'une question écrite (124), le Gouvernement avait répondu le 9 août 1975 que "la délégation française ne manquera pas de s'opposer avec la plus grande vigueur au maintien de la formulation actuelle lorsque ce texte viendra en discussion".

Pendant la session du printemps 1976, une intervention vigoureuse a été faite par la France à propos de la "disposition transitoire" du texte de négociation le 26 août 1976. Le gouvernement a présenté ce projet de loi au parlement, en demandant qu'il soit étudié selon la procédure d'urgence, la cinquième session de la Conférence de l'O.N.U. débutant le 2 août 1976. La loi adoptée par le parlement ne réalise pas juridiquement les extensions de compétence sur la zone des 200 milles (125). Elle autorise seulement le gouvernement à décider, en fonction des circonstances de son application pour telle ou telle zone précise. Cette solution très souple permet à la France d'intervenir quand elle le désire dans une région d'Outre-mer qui lui semblerait menacée d'exploitation par des États tiers.

(122) Cette disposition placée à la fin du texte unique entend s'appliquer aux territoires continentaux et insulaires. Il reprend le document A/Conf. 62/C. 2/L. 58 présenté par dix-neuf États du Tiers-Monde le 13 août 1974. Doc. O.N.U., vol. 3, p. 268.

(123) Il s'agit du Mexique, de l'Islande, de la Norvège, du Canada et des États-Unis (la décision américaine est appliquée depuis le 1^{er} mars 1977). En ce qui concerne les États-Unis, la zone concerne aussi bien les territoires insulaires du Pacifique que les États fédéraux.

(124) J.O. A.N. du 10 août 1975.

(125) Loi 76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique au large des côtes du territoire de la République. J.O. du 18 juillet 1976, p. 4299. LACHARRIÈRE G. : "La zone économique française de 200 milles". A.F.D.I. 1976, pp. 641-652.

Le texte déclare dans son article premier que des "droits souverains" sont exercés par la France à 188 milles au-delà de la mer territoriale pour l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles du sous-sol, du sol et des eaux surjacentes de la zone. C'est reconnaître la notion de zone économique, sans pour autant gêner la position diplomatique de la France à la conférence de l'O.N.U. Notons que dans la conception française, la zone ne semble pas a priori "exclusive" mais plutôt "préférentielle". Le gouvernement se réservant la possibilité de négocier, par l'intermédiaire des instances européennes, l'accès à des zones contrôlées par des États tiers. Il s'agit donc d'une zone économique et non pas d'une zone économique exclusive, ce qui indique que le contenu de la loi se trouve en-deçà de ce qui semble acquis au plan international. Sur cette zone, la France dispose de droits souverains en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non, du fond des mers, du sous-sol et des eaux surjacentes. Ces dispositions englobent la notion de zone de pêche réservée, nationale ou européenne. La France n'étend donc pas sa souveraineté sur la zone économique, mais y exerce certaines compétences finalisées, comme elle le faisait autrefois sur sa zone de pêche réservée de 1967 à 1971. Si la zone française ne peut avoir le statut de haute mer — la liberté de pêche n'y existe pas — nous ne sommes pas non plus en présence d'une "mer territoriale à pluralité de régimes". Il s'agit d'une zone de transition où la France peut exercer des droits préférentiels partagés avec ses partenaires européens.

Le premier décret d'application de ce texte de loi a porté création d'une zone économique au large d'une partie du territoire métropolitain (126). D'autres décrets ont suivi pour certains départements d'Outre-mer (127). Le décret du 11 février 1977 porte la zone économique à 188 milles au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale, de la frontière belge à la frontière espagnole. Notons que ce décret n'institue pas de zone économique en Méditerranée, s'inspirant en cela de la résolution du 3 décembre 1976 de la commission de l'agriculture de la C.E.E. (128).

Des accords particuliers délimiteront la zone avec les États voisins (129). Il s'agit dans un premier temps de préserver les pêches françaises et européennes de l'Ouest. Il est cependant prévu de délivrer des autorisations de pêche à certains navires étrangers dans les conditions prévues par la C.E.E.

(126) Décret 77-130 du 11 février 1977. J.O. du 12, p. 864.

(127) Décrets 77-169 et 77-170 du 25 février 1977 portant création d'une zone économique au large des côtes des départements de Saint-Pierre-et-Miquelon et la Guyane (J.O. du 27 février p. 1102 et suiv.). Ces décrets instituent une zone économique sous réserve d'accords de délimitation avec les États voisins et sous réserve des dispositions du traité constitutif de la C.E.E. Les autres décrets d'application sont datés du 3 février 1978 : 78-142 à 149 pour Nouvelle-Calédonie, Polynésie, T.A.A.F., Wallis et Futura, les îlots du canal de Mozambique, Cliferton, Réunion, Mayotte. Les décrets 78-276 et 77 du 6 mars 1978 portent création d'une zone économique pour les départements de la Guadeloupe et de la Martinique.

(128) Résolution PE 47.808 du 3 décembre 1976. C.E.E. doc. 474/76 du 13 décembre 1976 : "... Demande l'interdiction au pays tiers de pêcher dans les eaux de la Communauté... Déclare que les problèmes... de la Méditerranée n'aient pas été traités avec suffisamment d'attention... ", PE 47-808 p. 12.

(129) En ce qui concerne les États membres de la C.E.E. les eaux étant communautaires, le partage du fond de la mer sera fait par négociations entre partenaires (arbitrage franco-anglais pour l'Iroise). Pour les États tiers, comme l'Espagne, il faut délimiter les eaux de surface alors que le fond a déjà fait l'objet d'un accord (29 janvier 1974). Il semble difficile que la limite du fond de la mer ne coïncide pas avec celle des eaux surjacentes. Sinon, la limite de la zone économique serait plus Sud que celle du fond de la mer ce qui aurait pour conséquence, par exemple, qu'un navire de forage situé dans la zone française forerait le fond du golfe de Gascogne attribuée à l'Espagne (cette remarque n'a aucune incidence sur la pêche). La règle de l'équidistance ne sera sans doute pas choisie par la France pour cette délimitation.

DEUXIÈME PARTIE

LA CONSERVATION DES PÊCHERIES

Les limites à la liberté d'accès aux pêcheries n'ont pas qu'un caractère économique et politique. Elles sont, aussi, des moyens de conservation indirects, dans la mesure où elles diminuent l'effort de pêche sur une zone considérée. L'accès limité des tiers aux fonds de pêche par le riverain n'empêche pas en lui-même la surpêche des stocks par intensification de l'effort des ressortissants de l'État côtier, c'est pourquoi il est préférable de séparer les deux modes de restriction de la liberté des pêches et d'exposer en seconde partie les conventions d'exploitation, les commissions de pêche et le contrôle des pêches maritimes.

CHAPITRE PREMIER

LA FIXATION DES NORMES DE LA CONSERVATION

Il n'y a pas eu de codification des normes ex nihilo, mais peu à peu une coutume s'est dégagée en raison des techniques employées par les commissions de pêche. On s'aperçoit en effet que le plus souvent, un même problème est résolu de façon identique par des commissions très différentes. La raison en est évidente : la technique de conservation — qui permet d'exploiter un stock en prélevant sa production annuelle sans détruire le potentiel de géniteurs maximum que peut supporter le biotope — repose sur des paramètres halieutiques bien connus et limités, le choix est étroit (maillages, tailles marchandes, époque de capture, zones de capture, tonnages limités des captures, limites de la puissance embarquée, choix des engins de pêche, repopulation). La norme de conservation sera l'élément de réglementation de la pêcherie qui permettra d'imposer aux pêcheurs le respect de la technique la mieux adaptée aux stocks concernés, ainsi que le cadre international susceptible de recueillir un accord sur le choix de la technique.

SECTION 1

LE CADRE JURIDIQUE UNIVERSEL DE LA CONSERVATION DES STOCKS

José Suarez posa le problème de la conservation des ressources biologiques de la mer pour la première fois à la S.D.N. Le 6 avril 1925, dans un rapport qu'il présenta au comité d'experts pour la codification du droit international. Ce travail indiquait les principales ressources et désignait les espèces menacées de disparition. L'auteur désirait instituer une exploitation économique des richesses et une réglementation favorable aux intérêts de tous les États. D'après lui, les traités de l'époque ne concernaient que certaines espèces et certaines étendues, il convenait de réunir une conférence pluridisciplinaire dont le programme aurait été de définir (1) :

- a) Les bases générales et régionales d'un contrôle rationnel des exploitations.
- b) Les zones à exploiter en alternance, les époques de fermeture et l'âge minimal de capture des animaux.
- c) Les moyens efficaces de surveillance de l'application des mesures ci-dessus définies.

L'Assemblée générale de la S.D.N. adopta une résolution, le 26 septembre 1927, reprenant les conclusions de Suarez et chargea le comité économique, en liaison avec le C.I.E.M. (2), de rechercher comment une protection internationale de la faune marine pourrait être établie (3). Pour le C.I.E.M., ce problème ne pouvait être résolu par une convention internationale d'application générale, mais plutôt cas par cas, en fonction des circonstances propres à chaque région. L'avis du conseil scientifique prévalut à cette époque, sauf en ce qui concerne les cétacés, dont le problème de surpêche ne peut être résolu que pour l'ensemble du stock, compte tenu de l'importance des migrations.

La conférence sur la mer territoriale, la nationalité et la responsabilité des États, réunie à La Haye en mars-avril 1930, n'a pas traité de la conservation des espèces marines. Cependant, elle a émis un "vœu sur la protection de la pêche". Le texte, de façon très vague, constate l'importance que présente pour certains pays l'industrie de la pêche et fait remarquer que la protection de la faune marine ne doit pas être envisagée seulement dans la mer territoriale, mais également en haute mer. Le problème de la conservation n'entrait pas dans le domaine de compétence de la conférence et les délégations n'ont pas voulu gêner les initiatives du comité économique. La conférence se contenta d'affirmer l'intérêt d'entreprendre des travaux dans ce sens : recherches scientifiques ou mesures de protection et de collaboration s'imposant pour la protection des richesses de la mer (4). Malgré le caractère purement formel de ce vœu, on peut noter que les richesses de la haute mer sont déclarées constituer un "patrimoine commun". Pour la première fois une conférence reprenait la formule de Suarez : "Les ressources de la mer sont le patrimoine de l'humanité". Pour aboutir à la construction d'un cadre général de conservation des ressources biologiques, indépendamment des facteurs géographiques ou propres à une espèce particulière, il faudra attendre la convention de Genève de 1958 sur les ressources de la haute mer.

(1) Doc. S.D.N. A. 18, 1927 V et S.D.N. C. 196 M. 70, 1927 V. En 1927, trente-cinq États avaient répondu à ce programme présenté par le comité d'experts. Sur ce total douze réponses ne faisaient aucune observation, douze États admettaient la possibilité de réunir une conférence internationale sur le sujet, onze pays seulement formulaient un avis sur le fond. Ainsi, la France considérait que la réglementation de la pêche par convention internationale était "désirable, réalisable et urgente".

(2) WENT (A.E.J.) "Seventy years Agrowing". Rapports, procès-verbaux de réunions du C.I.E.M.-C.I.E.M. Copenhague 1972, p. 252.

(3) Le premier résultat concret de cette initiative fut la signature à Genève de la convention sur la pêche à la baleine le 24 septembre 1931 (entrée en vigueur le 16 janvier 1935). S.D.N. Vol. 156, p. 349.

(4) Pour GIDEL, ce vœu pouvait être considéré "sans sévérité excessive, comme d'une valeur pratique modérée", op. cit. tome III, p. 472.

SOUS-SECTION 1 : LA CONVENTION DE GENÈVE DE 1958 SUR LA PÊCHE ET LA CONSERVATION DES RESSOURCES BIOLOGIQUES DE LA HAUTE MER : LA CONSERVATION DES STOCKS.

Le principe de la liberté de pêche dans les eaux adjacentes à la mer territoriale de l'État riverain est rappelé dans ce texte, mais il est reconnu un intérêt spécial au riverain, intérêt qui l'autorisait à prendre certaines mesures tendant à restreindre la liberté d'accès aux fonds. Après avoir reconnu que les ressources halieutiques risquaient d'être exploitées de façon excessive, les délégations à la conférence sont convenues de prendre des dispositions pour éviter ce danger. Ceci faisait suite aux longs travaux de la C.D.I. et à la conférence technique de 1955 : l'objectif de la convention de 1958 qui était de définir "les mesures rendant possible la production maximale soutenable des ressources pour assurer un approvisionnement maximal de nourriture et de productions marines". "Ainsi une nouvelle idée est introduite et légalisée dans le droit de la mer : celle de la conservation des richesses biologiques". Il ne faut pas entendre par là, la limitation volontaire de l'exploitation au bénéfice exclusif de l'État riverain, il ne s'agit pas non plus d'une incitation à la sous-exploitation ; au contraire les mesures de conservation doivent tendre à porter au maximum le rendement des produits marins. "Les programmes de conservation doivent être établis en vue d'assurer, en premier lieu, l'approvisionnement en denrées alimentaires pour la consommation humaine" (article 2 de la convention) (5).

PARAGRAPHE 1. - LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL ET DE LA CONFÉRENCE TECHNIQUE DE ROME DE 1955

A. LES RECHERCHES DE LA C.D.I.

La C.D.I. avait recherché des solutions compatibles avec la liberté des mers (6). "La C.D.I. a attaché une grande valeur à une réglementation sur ce point la pêche en haute mer, car la conservation des richesses de la mer joue un rôle important dans la tendance des États à réclamer la souveraineté sur les eaux au-dessus du plateau ainsi qu'à étendre la mer territoriale" (7).

La commission a proposé les principes suivants (8) :

1. Les États dont les ressortissants se livrent à la pêche en haute mer dans une zone où les ressortissants d'autres États ne s'y livrent pas peuvent réglementer et contrôler la pêche dans cette zone pour éviter l'épuisement des richesses.

2. Si plusieurs États se livrent à la pêche dans une même zone de haute mer, ceux-ci pourront décider en commun des mesures à prendre.

3. Les États devront reconnaître le caractère obligatoire pour leurs ressortissants des réglementations de la pêche qu'une autorité internationale aura jugés indispensables pour prévenir une exploitation abusive.

(5) NGUYEN-QUOC-DINH : "Droit international public" L.G.D.J., Paris, 1975, p. 543 : "Il s'agit d'une police exercée contre le zèle des pêcheurs". KNIGHT (H.G.) : "The future of international Fisheries Management". American Society of International Law - West Publishing 1975, p. 24.

(6) C.D.I. Rapport 49, p. 4. Rapport 50, p. 3 et pp. 24 - 25 et rapport 55, p. 3, cette dernière session avait précédé la tenue en mai 1955 de la conférence technique de Rome. Rapport 56, p. 2.

(7) FRANÇOIS. C.D.I. Vol. II, 1955, n° 4, p. 349.

(8) C.D.I. Rapport 53, p. 17 § 94.

4. Il convient d'étudier le problème de la protection des richesses de la mer dans l'intérêt de toute l'humanité, au moyen d'une généralisation des mesures prévues dans les traités bilatéraux et multilatéraux.

On peut constater que l'ensemble de ces mesures est fondé sur l'accord entre les États intéressés. Pour la C.D.I. cette structure de base indispensable devait être complétée par l'établissement d'organes consultatifs communs, à mission scientifique (9). Et surtout, au cas où les États parties ne rempliraient pas leurs obligations, ces organes devraient entreprendre les recherches nécessaires pour savoir quels sont les États qui ne prennent pas les mesures de conservation qui s'imposent et les inciter à s'exécuter.

Nous verrons combien cette suggestion hardie était utopique. De toute façon, l'organe de réglementation jouait, dans ce projet, "un rôle de bouche-trous, la convention librement négociée n'est point écartée, l'autorité n'intervient point de sa propre initiative, mais sur requête de l'État intéressé" (10). De plus, cette solution ne résoud pas le problème des nouveaux États désirant pêcher dans la zone de haute mer : un accord préalable est-il nécessaire ou un accord déjà existant leur sera-t-il applicable ? La commission pensait à cette époque que dans ce cas l'organe consultatif aurait à déclarer si la réglementation existante était obligatoire pour le nouveau venu. Une tendance au sein de la C.D.I. se dégagait alors en faveur de compétences nouvelles pour l'État riverain : les projets de création d'un organe international n'avaient pas été acceptés. Le point de départ de cette tendance repose sur une notion biologique importante : la conservation des ressources proches des côtes où aborde le frai est capitale pour une gestion rationnelle de la mer. L'État riverain ne pouvait-il pas dès lors être le "gardien" de ces ressources côtières (12) : "On ne saurait contester que l'État côtier est en premier bien fondé à édicter des règles pour la protection des richesses de la mer adjacente; on ne saurait contester non plus que, pour être efficaces, ces règles devront être applicables dans une zone plus large que celle des eaux territoriales" (12).

Dans cette perspective, l'État riverain ne devait tenir compte que de l'intérêt général et accepter, comme barrière à d'éventuels abus, la juridiction de la C.I.J. Parallèlement au rôle prépondérant de l'État riverain, la C.D.I. cherchait toujours à favoriser l'institution d'un organisme mondial permanent. Mais elle condamna définitivement son projet initial en déclarant que l'on pourrait mieux réaliser un système concret de règles de conservation sur le plan régional que sur le plan mondial (13). L'idée d'un "bureau international pour la protection des richesses de la mer" de Spiropoulos (4) dès 1951, ou même celle d'une autorité internationale dans le cadre de la F.A.O. pour empêcher les exploitations abusives, disparaissent alors au profit d'une conception plus régionale de la conservation. Considérant que la conservation posait des problèmes techniques et que la C.D.I. n'avait pas fini ses travaux, l'Assemblée générale de l'O.N.U. a convoqué au siège de la F.A.O. une conférence technique internationale pour étudier les mesures de conservation des ressources vivantes (15).

(9) A/CN. 4/SR 118, p. 23.

(10) VISSERT HOFFT (H.-PH.) : "Les Nations Unies et la conservation des ressources de la mer". NIJHOFF. La Haye 1958, p. 189.

(11) A/CN 4/SR 69, p. 25.

(12) A/CN 4/42, p. 39.

(13) C.D.I. Rapport 53, p. 18 § 98. On peut noter que cette conception d'une solution régionale au problème de conservation des stocks a toujours été favorisée par le C.I.E.M. qui s'était montré réticent envers une solution mondialiste.

(14) A/CN 4/42.

(15) Résolution 900 (IX) du 14 décembre 1954.

B. LA CONFÉRENCE TECHNIQUE DE ROME

La conférence n'a pas cherché à faire œuvre novatrice, mais elle a plutôt recensé les principes acquis et confirmés par l'expérience. Toutes ses propositions ont été fondées sur des critères scientifiques : "Le système actuel de la réglementation internationale de la pêche... est fondé sur la répartition géographique et biologique des populations marines qui, dans chaque cas, ont donné lieu à la conclusion d'un accord. Il semble... que cette solution soit la meilleure... ce système est fondé sur des conventions conclues par les pays intéressés" (16). La conférence constate que le principal défaut de cette solution réside dans les conséquences d'une éventuelle mésentente entre les parties aux conventions régionales. Il serait utile, dans ces conditions (17), que les parties à un accord régional créent d'un commun accord des programmes distincts d'exploitation rationnelle pour qu'ainsi les pêcheries soient complémentaires plus que concurrentielles. Mais le manque de sélectivité des engins de capture et le fait que de nombreuses espèces sont pêchées dans une même zone rendent très difficiles la concrétisation d'un tel principe.

Un des principaux mérites de la conférence de Rome a été de dresser un tableau des pêcheries existantes où les conventions en vigueur sont mal appliquées, où l'absence quasi totale de statistiques ne permet pas de proposer des mesures concrètes de conservation, et également de décrire les pêcheries récentes susceptibles d'un développement fructueux où des mesures pourront être proposées après des études scientifiques. L'examen technique des problèmes de la conservation n'est pas venu donner forme concrète à des directives juridiques antérieures, mais au contraire, il a précédé leur formulation nouvelle. Ce point est important, car pour la première fois, semble-t-il, des solutions juridiques aux problèmes halieutiques au plus haut niveau ont été proposées en fonction de résultats scientifiques. Le rapport de la conférence reconnaît que la conservation effective exige une documentation fondée sur des statistiques relatives à l'intensité et au mode de pêche (paragraphe 19), ainsi qu'aux prises qui en résultent. Il est donc indispensable de réunir et de comparer les statistiques de tous pays participant à une pêcherie. Il importe ensuite de déterminer si l'effort de pêche est tel que la réglementation puisse permettre de maintenir ou d'améliorer les captures en quantité ou en qualité, après avoir cherché à intégrer dans le calcul le paramètre des fluctuations naturelles des populations en question (paragraphe 20 - a) (18).

La conférence a mis en évidence les mesures de caractère général applicables au titre d'un programme de conservation :

1. On peut réglementer l'intensité de la pêche soit par la limitation directe du volume des prises, en fixant un plafond annuel, soit par la limitation indirecte de ce volume, en interdisant la pêche à certaines saisons dans certaines zones, ou à l'aide de certains engins.

2. Il peut être nécessaire de préserver les poissons n'ayant pas atteint une dimension minimale, en réglementant dans ce but le matériel de pêche, en interdisant le débarquement d'individus trop petits ou la pêche sur les sites de concentration des juvéniles.

3. On peut également chercher à assurer un repeuplement suffisant, en contrôlant la protection du frai, en s'abstenant de prélever les stocks d'immatures, en améliorant les frayères ou encore en cherchant à obtenir une pêche sélective entre mâles et femelles pour maintenir un équilibre nécessaire.

4. Enfin, on peut imposer des mesures destinées à améliorer et à accroître les productions marines, en favorisant la reproduction artificielle, ou en transplantant des juvéniles dans un biotope favorable à leur croissance (19).

(16) A/Conf. 10/6 O.N.U. juillet 1955, II.B.2., p. 10 § 75.

(17) A/Conf. 10/6 O.N.U. juillet 1955, II.B.2., p. 9 § 71.

(18) A/Conf. 10/6. Section III, p. 3.

(19) A/Conf. 10/6 O.N.U. juillet 1955, II.B.2., § 23.

Il peut être nécessaire de faire jouer à la fois plusieurs des paramètres ci-dessus et, surtout, de tenir compte des cycles biologiques propres à chaque espèce. L'application rationnelle de mesures de conservation exige donc au préalable des recherches ichtyologiques approfondies.

L'ensemble des délégations avait reconnu la nécessité d'instaurer des mesures de conservation adéquates au point de vue scientifique et technique, visant à empêcher que les ressortissants des divers pays ne provoquent un amoindrissement du rendement constant des ressources (paragraphe 44). Certains, cependant, estimaient que l'État riverain est tout spécialement intéressé aux mesures de conservation à appliquer dans les eaux contiguës à ses côtes (20) et est le plus qualifié pour se voir confier la mission d'assurer cette conservation. D'autres délégations considéraient que l'accord avec tous les États intéressés était indispensable. La conservation doit être fondée sur des données scientifiques et, selon ces délégations, l'État riverain n'est pas nécessairement le plus qualifié pour établir cette vérité scientifique. Cette affirmation ne tient compte que d'un aspect du problème : si le riverain n'est pas toujours le plus qualifié au plan scientifique, il l'est certainement quant à l'application et au contrôle des mesures édictées (au moins potentiellement). Après avoir étudié les méthodes de conservation, le rapport de 1955 traite de la mise en œuvre de ces méthodes. Il reconnaît que dans la grande majorité des cas, celle-ci est réalisée au plan régional entre États participants à l'exploitation d'une pêcherie. La conférence s'est prononcée pour la généralisation de cette méthode de gestion et a estimé essentiel que les États entreprennent des recherches pour négocier de nouvelles conventions régionales dans tous les cas où de telles dispositions se révèlent nécessaires (paragraphe 74). Le rapport énonce ensuite (paragraphe 76) les principes de base retenus par les États participants, sur lesquels devrait reposer toute nouvelle convention régionale (21).

A aucun moment, il n'est question d'une gestion universelle des ressources halieutiques : on a glissé peu à peu d'une solution mondialiste, proposée par la C.D.I., à une méthode purement régionale. Il semble que l'on assiste à cette époque à l'abandon de l'idée d'un organisme international de gestion et à une participation des responsabilités entre, d'une part, le ou les États riverains de la pêcherie — à qui on reconnaît une certaine primauté — et les États exploitants, d'autre part. Le choix des méthodes de conservation et leur gestion repose sur des accords entre États intéressés, et chaque pêcherie est considérée comme une entité indépendante. On assiste donc au triomphe des propositions que le C.I.E.M. faisait dans ce domaine depuis 1920, en considérant qu'il ne pouvait y avoir de gestion rationnelle que si chaque pêcherie était comprise comme un cas particulier (22).

PARAGRAPHE 2. - LES PRINCIPES DE CONSERVATION DANS LA CONVENTION DE 1958

La réglementation conventionnelle est l'un des moyens par lequel les États sont parvenus à s'opposer aux dangers de la liberté de pêche en haute mer. Le mécanisme de base de ces conventions repose sur l'attribution aux co-contractants de compétences spéciales en dérogation à la règle de non-interférence en haute mer. Mais cette solution n'est que fragmentaire et surtout ne s'applique qu'entre les parties contractantes — encore faut-il préciser que, dans la plupart des traités constitutifs, la dénonciation de l'accord régional peut être faite à tous moments passé un certain délai. Une telle convention peut rester sans effets pratiques du fait qu'un seul État refuse de signer le texte. Comme pour tous les traités, ces accords reposent sur la bonne foi des participants, mais cet aspect est fondamental car le contrôle du respect du traité est difficile. On s'aperçoit ainsi de la limite des possibilités d'une convention régionale. Une réglementation de caractère international s'impose, car elle contribue à éviter les dangers des déclarations unilatérales.

(20) A/Conf. 10/SR. 19. La 19^e séance plénière (5 mai 1955) a décidé de faire mention de cette théorie au rapport par 18 voix contre 17 et 8 abstentions.

(21) A/Conf. 10/6 O.N.U. juillet 1955, p. 10.

(22) C.I.E.M. Vol. XLIX. P.-V. 21^e session, juin 1928, p. 112.

A. ANALYSE DES NORMES DE CONSERVATION

Cette convention a eu le mérite de codifier certains grands principes mais elle s'est contentée de reprendre les solutions incomplètes de la conférence de Rome de 1955 et de reconnaître, sans aucune modification, le rôle des commissions internationales de pêche. A aucun moment la troisième commission de la conférence, chargée de la pêche et de la conservation, n'a envisagé la création d'un organe mondial. Les solutions proposées étaient trop modestes et parcellaires pour être réellement efficaces. La satisfaction des besoins croissants de l'humanité comporte un risque d'épuisement des ressources : de la concertation entre les nations intéressées dépend l'avenir de celles-ci. Après le rappel de ces principes généraux, la convention propose tout d'abord de réglementer et même de limiter la liberté de pêche, dans le but de conserver les ressources. Ce terme est défini pour la première fois juridiquement : il ne doit pas être compris comme un moyen de non-exploitation mais au contraire doit chercher à "porter au maximum les disponibilités en produits marins alimentaires et autres" (art. 2).

Ainsi, au contraire du principe d'abstention, les seules limitations de captures seront celles rendues nécessaires pour la conservation des populations au niveau du rendement maximum soutenable. Enfin, la reconnaissance de l'intérêt spécial du riverain à la protection des ressources proches de son littoral (art. 6) a pour conséquence la possibilité pour cet État d'édicter des normes de conservation ou de participer à l'élaboration de ces normes. On peut se demander si l'adoption de mesures de conservation est une éventualité ou une obligation pour l'État contractant : l'article premier, paragraphe 2, répond nettement sur ce point, l'État partie est tenu d'adopter ou de coopérer pour adopter les mesures indispensables à la conservation. La Convention distingue le cas de l'exploitation unique d'une pêcherie, tenu de prendre les mesures nécessaires en cas de nécessité et de les imposer à ses ressortissants (art. 3), puis le cas de la pluralité d'exploitants d'un même stock où les États intéressés devront engager des négociations pour adopter les mesures qui s'imposeront à leurs nationaux (art. 4). Le texte prévoit également le cas d'un nouvel exploitant d'un stock déjà réglementé, cet État devra se conformer aux mesures scientifiquement justifiées, adoptées par les premiers exploitants (art. 5). Quant à la possibilité pour un État non exploitant de demander aux États dont les nationaux pêchent dans une zone non adjacente à ses côtes de prendre des mesures de conservation, s'il justifie de raisons scientifiques (art. 8), elle n'a pas eu plus d'incidence sur la conservation que sur l'accès aux fonds.

L'État riverain est privilégié et peut participer sur un pied d'égalité avec les États exploitants à tout système de conservation dans la zone de haute mer proche de ses côtes (art. 6, paragraphe 2) même si ses ressortissants n'y pêchent pas (23). Il peut prendre l'initiative de demander aux États exploitants d'engager des négociations pour aboutir à un système de conservation dans cette zone (art. 6, paragraphe 3). Il peut même s'opposer à des normes de conservation prises par l'un des États exploitants si elles sont contraires à sa propre réglementation (art. 6, paragraphe 4). Enfin, le riverain peut adopter unilatéralement des mesures de conservation si les négociations engagées dans ce but n'ont pas abouti dans un délai de six mois (art. 7, paragraphe 1). Ces mesures seront en vigueur jusqu'à la fin du litige, à condition qu'elles soient dictées par l'urgence et fondées sur des conclusions scientifiques.

B. CRITIQUES DES NORMES DE CONSERVATION

L'un des points principaux de la convention est le rôle donné à l'État riverain en matière de conservation. Cet État est autorisé à adopter des mesures unilatérales, conséquence logique de la reconnaissance d'un "intérêt spécial". L'exercice de cette habilitation est soumis à des conditions (24) qui la rendent sans valeur effective. L'État riverain est souvent un État insuffisamment

(23) Le rôle "privilégié" de l'État riverain n'apparaît pas nettement dans ce paragraphe, dans la mesure où d'après l'article 8, un non riverain peut également demander que des mesures de conservation soient prises en haute mer.

(24) Doc. officiels A/Conf. 13/41, volume 5, p. 38.

développé, incapable d'imposer les mesures requises par la situation des stocks proches de ses côtes. De plus, cet État est sans protection contre les flottes des États industriels. Le système de 1958 suppose une égalité de fait entre l'État riverain et les États exploitants, qui n'existe pas toujours. Dans le cas où l'État riverain est développé et capable d'imposer des mesures de conservation, ou tout au moins de participer aux négociations, il est difficilement pensable qu'aucun de ses nationaux ne se livre à la pêche du stock dont il s'agit. Dans ces conditions l'article 6 paragraphe 2 (permettant à l'État riverain de participer à l'organisation de la conservation en haute mer adjacente même si ses nationaux n'y pêchent pas) ne présente qu'un intérêt théorique. De plus, il est très rare qu'un seul État riverain soit concerné par une population vivant au large de ses côtes : en réalité, le même stock concerne le plus souvent plusieurs États. Dans ce cas, il est nécessaire d'obtenir un accord entre ces riverains, possédant tous un intérêt spécial au maintien de la productivité de ce stock, mais qui, en fonction de problèmes économiques locaux, peuvent ne pas avoir les mêmes conceptions de la conservation des espèces.

On peut regretter également que la convention ne règle la question de la conservation que pour la haute mer; on a maintenu "une fois de plus le classique découpage en secteurs de souveraineté et de non-souveraineté... cela illustre la nécessité de légiférer par activités et matières à régir et non par compartiments spatiaux..." (25). Il n'est pas tenu compte du déplacement des bancs, qui peuvent juridiquement se trouver sous des régimes différents selon qu'ils se déplacent en haute mer ou dans la mer territoriale d'un État riverain. Il peut donc y avoir contradiction dans les régimes juridiques applicables à un même banc.

Les moyens juridiques de conservation sont incomplets. Le texte n'indique pas clairement comment les clauses de conservation se raccordent à celles des divers organismes et accords multilatéraux existants. Il semble qu'un des buts principaux de la codification aurait dû être d'établir une liaison entre ces organes multiples. Des ententes spéciales, propres à tels groupes d'États ou à telles espèces, ont été préférées à un organe central. Si en 1955, le poids du C.I.E.M. avait pu inciter les experts à préférer une solution décentralisée, en 1958, c'est plutôt un argument politique qui a fait choisir un système ne comportant pas d'organe mondial susceptible de détenir un pouvoir supra-national. Cependant, la solution adoptée à Genève aurait pu faire place à une coordination générale des systèmes de conservation. Sur un plan strictement scientifique, une série de mesures adaptées à une espèce peut difficilement être retenue sans tenir compte des espèces de la zone halieutique voisine. Sur le plan économique, enfin, les déplacements des bancs (migrations) ou les mouvements des flottilles (stratégie halieutique) suppose une coordination sur le plan mondial autre qu'un contrôle local qui peut ne pas être efficace, ou qui, comme nous l'avons vu à propos de l'Islande, risque d'être la justification d'une discrimination.

La principale objection que l'on peut faire à la convention porte sur les moyens mêmes de la conservation. L'article 2 définit le terme mais n'étudie pas son contenu. A aucun moment on ne sait ce que sont et, a fortiori, ce que devraient être "les mesures rendant possible le rendement optimum constant des ressources". Il était impossible à une convention internationale d'indiquer toutes les mesures applicables qui ne sont pas adaptées à tous les cas et qui parfois même peuvent se révéler néfastes pour un cas particulier. Cependant, les principaux vecteurs de la conservation auraient pu être énoncés et surtout la collaboration des organes internationaux de pêche aurait pu être énoncée de façon plus claire. Seuls, à cette époque, ces organes étaient à même d'appliquer l'esprit de la convention, mais il ne leur est pas reconnu de pouvoirs spéciaux dans le choix des moyens juridiques et le règlement des différends (art. 9 et suivants) se fait en dehors de leurs structures. On a dit que la convention était trop "timide" : l'inefficacité certaine qu'elle a démontrée en est la preuve.

(25) CHARLIER R.-E. : "Résultats et enseignement des conférences du droit de la mer (Genève 1958 et 1960)". A.F.D.I. 1960, p. 72.

Aucun problème de surpêche n'aura pu, en quinze ans, être résolu par ce texte. En 1974, les États qui l'avaient ratifié représentaient 25 % des captures mondiales (26). Le directeur général de la F.A.O. n'a jamais reçu (contrairement à ce qui était prévu à l'article 5) notification des mesures de conservation unilatérales adoptées par les États. Cette convention aura eu deux mérites : tout d'abord, celui d'avoir favorisé la coopération entre les États intéressés par la pêche, ensuite d'avoir permis la création de nombreux organismes régionaux de pêche. D'une dizaine seulement en 1958, ces organes sont passés à plus de trente. Nombre d'entre eux ont été créés sous l'instigation de la F.A.O. qui, dans une certaine mesure, a été placée en pratique au rang de coordonateur scientifique des programmes régionaux de pêche.

C. LA POSITION FRANÇAISE

Nous avons vu que la France n'a ratifié cette convention que le 18 décembre 1970 (27). Douze ans de réflexion peuvent paraître un délai excessif. Il faut préciser que cette ratification est survenue peu de temps avant les travaux parlementaires qui ont abouti à la loi de 1972 sur la conservation des ressources biologiques au large du département de la Guyane (28) (le désir de faire appel à "l'intérêt spécial" pour les bancs de crevettes explique l'attitude française). On peut s'étonner de cette attitude car la France avait soutenu des solutions moins timides lors des travaux de la C.D.I. (29). Lors des débats de la conférence, la France était intervenue à plusieurs reprises et avait formulé des propositions d'articles insistant sur l'aspect scientifique que devaient revêtir les mesures de conservation (30).

Au cours des séances, les États-Unis et le Canada avaient présenté un projet commun (31) instituant le principe de l'abstention de pêche sur un stock jugé par le riverain en état de surexploitation. La France avait alors vivement réagi en estimant " que la C. D. I. était allée assez loin dans le sens de l'octroi à l'État riverain de droits unilatéraux sur les ressources biologiques et que le système américano-canadien risquait d'entraîner de graves abus". Pour la France, il importait d'éviter toute forme de discrimination dans les mesures de conservation, c'est pourquoi la délégation française refusa de voter en faveur de ce projet (32) qui, du reste, fut rejeté par la conférence. Cependant, la France n'a pas cherché à favoriser l'entrée en vigueur de cette convention. En droit international, le gouvernement français défend plutôt des solutions à l'échelle régionale, qu'il considère plus souples et plus proches de la réalité matérielle que les conventions universelles. Cette constante de la diplomatie française explique en partie la méfiance pour les textes généraux. Cependant, ceci n'explique pas totalement la position française, il faut préciser qu'il existe deux autres raisons ; la méconnaissance relative des problèmes océanographiques à cette époque, de la part des administrations nationales, ainsi que la volonté de favoriser l'accroissement du potentiel de pêche français en incitant les pêcheurs à investir dans les campagnes lointaines sur les côtes d'Afrique ou d'Amérique latine.

(26) Elle ne lie pas des États très importants au plan de la pêche tels que la Chine, le Japon, la Norvège, le Pérou, l'Union Soviétique.

(27) Décret de publication 70-1212 du 15 décembre 1970. J.O. du 24 décembre 1970, p. 11.912.

(28) Loi 72-620 du 5 juillet 1972 (voir première partie, chapitre 2).

(29) Proposition d'un organisme international permanent habilité à prendre des décisions réglementaires lorsque les États intéressés par une pêcherie n'arrivent pas à s'entendre. Ministère des Affaires Étrangères (lettre poly. du 3 octobre 1952).

(30) A/conf. 13/C. 3/L. 3 A/Conf.13/C. 3/L. 71.

(31) A/Conf. 13/C. 3/L. 69.

(32) Genève, doc. officiels, vol. 5, 36^e séance.

SOUS-SECTION 2 - LA TROISIÈME CONFÉRENCE DE L'O.N.U. SUR LE DROIT DE LA MER : LA NOTION DE CONSERVATION DES RESSOURCES VIVANTES

En 1974, bien que le régime juridique fût la liberté de pêche en haute mer, des commissions régionales de pêche tentaient de restreindre cette liberté en vue d'une diminution volontaire des prises et du respect de quelques principes de gestion rationnelle des pêches. Parallèlement à cette situation apparemment contradictoire, les principaux conflits portaient sur la validité de l'extension unilatérale des pêches exclusives au-delà de 12 milles des lignes de base, et les principaux États maritimes recherchaient un système ad hoc pour résorber la crise des pêches maritimes au moyen d'accords bilatéraux à court terme. Le but de la gestion rationnelle était d'optimiser la production de nourriture tout en respectant les principes de conservation. De nombreuses organisations internationales de pêche avaient repris cet argument dans leurs objectifs (33). Cependant, de nombreuses populations continuaient à regresser et certains stocks étaient gravement menacés. Malgré l'obligation de coopérer faite aux États par la Convention de 1958, l'absence de coordination et de coopération était flagrante (34). Si les pêches maritimes revêtent un caractère régional assez marqué, on ne saurait pourtant négliger la nécessité d'une réglementation à vocation universelle (35).

Jusqu'à nos jours, les mesures de conservation étaient essentiellement prises par les États pour les zones relevant de leur souveraineté : peu à peu, le droit exclusif de pêche au large des côtes du riverain et la liberté de la haute mer ont orienté la coopération internationale vers des formes souples et peu contraignantes d'arrangements locaux (36). L'ensemble des ressources biologiques (à l'exception des cétacés) est couvert par un réseau de traités particuliers d'une portée régionale ou sous-régionale. Ces traités créent des organismes permanents qu'ils chargent de l'aménagement des ressources d'une zone (37), consacrant ainsi les principes de coopération régionale de la convention de Genève. L'absence d'organisme mondial s'est fait sentir au point que la F.A.O. a créé en 1965 le comité des pêches (38) qui est actuellement le seul organe où la pêche est étudiée au plan mondial. Ce comité discute des principes généraux et des techniques d'aménagement des pêcheries ainsi que des problèmes communs à certaines commissions régionales de pêche. Son action a contribué dans une large mesure à renforcer l'adoption de solutions régionales (39).

La remise en cause du droit de la mer traditionnel et sa refonte au cours des travaux de la conférence auraient pu déboucher sur la proposition de solutions nouvelles à vocation mondiale. A quelques exceptions près, il n'en a rien été. Au contraire on a pu assister à un renforcement de la conception régionale qui a conduit, du reste, à un paradoxe : la quasi-unanimité des délégations a défendu le rôle des organisations régionales de pêche, alors même que les États en développement dénonçaient le caractère "colonialiste" de leurs structures. Ce paradoxe n'est qu'apparent : en réalité, il était nécessaire pour ces États d'éviter une solution à l'échelle planétaire pour la conservation des pêcheries proches de leurs côtes, qu'ils désiraient contrôler effectivement. Dès lors, il leur était aisé de mettre en évidence la nécessité d'un cadre régional pour les mesures de conservation, tout en critiquant la structure actuelle des organisations sectorielles, pour enfin réclamer un rôle prédominant au profit de l'État riverain (le projet actuel est ambigu sur ce point).

(33) KNIGHT H.-G. : "The future of international fisheries management". American society of international law. West publishing 1975, pp. 1-49.

(34) L'I.C.N.A.F. estimait en 1966 que, pour le stock des morues, la perte due à la mécontente des membres sur la limitation de l'effort de pêche s'élevait à 60 millions de dollars américains par an (rapport annuel ICNAF Londres 1966, volume 17).

(35) F.A.O. circul. n° 331, 1975, paragraphe 211-222.

(36) S.D.N. 1927, A/18-27 V, p. 7. CARROZ J. et SAVINI M. : "L'aménagement des ressources biologiques de la mer appelle-t-il une coopération à l'échelle régionale ou mondiale?". Revue iranienne des relations internationales. Téhéran, n° 5/6, 1975/1976, p. 181.

(37) F.A.O., circulaire 331, 1975, p. 19.

(38) F.A.O., circulaire 331, 1975. Section 3.

(39) F.A.O., 16^e session, 25 novembre 1971, paragraphe 62.

PARAGRAPHE 1. - L'ÉCHEC DES SOLUTIONS MONDIALES

A. LES PROJETS DE SOLUTION GLOBALE

Le projet maltais constitue certainement le document le plus intéressant par son aspect universel (40). Sur le plan des pêches maritimes, il est précisé que les ressources biologiques de l'espace marin national sont réservées à l'État riverain qui doit cependant procéder à des consultations avec les institutions internationales de l'espace marin avant d'entreprendre des activités pouvant nuire à la conservation de ces ressources (chapitre 3, art. 58 du projet). Au-delà de l'espace marin national, le projet prévoit la création d'institutions internationales de l'espace marin qui, tout en cherchant à promouvoir la recherche océanique, veillent entre autres à la mise en valeur méthodique et à la gestion rationnelle de l'espace marin international et de ses ressources biologiques et assure le partage équitable des avantages retirés de la mise en valeur des ressources (titre V, chapitre XVII, art. 91, § 97).

Dans la zone internationale, ce projet propose un organe à compétence universelle capable de gérer les ressources et de concevoir les mesures de conservation nécessaires en coopération avec tous les États intéressés. Bien que soumis à la conférence par le gouvernement maltais, on reconnaît dans cet ensemble généreux les idées de son auteur : Arvid Pardo.

Le document australien et néo-zélandais, présenté en 1972, était plus modeste (41). L'objectif général est de permettre une utilisation rationnelle de chaque espèce de poissons. Si ce projet reconnaît à l'État côtier une juridiction exclusive sur une zone importante adjacente à sa mer territoriale, il propose la création d'organisations internationales (art. 13) destinées à assurer la gestion des espèces pélagiques, bathypélagiques et éventuellement d'autres espèces qui habitent dans les eaux situées au-delà des limites de la juridiction nationale. Ce projet beaucoup moins ambitieux que le précédent cherchait à étendre la compétence des organes internationaux par espèce qui existent actuellement, en regroupant et en coordonnant leurs fonctions au niveau mondial.

La délégation de Singapour à la session de Caracas a également proposé une solution mondiale. D'après cet État, il conviendrait d'instaurer une organisation internationale compétente pour gérer l'exploitation des ressources biologiques au-delà d'une zone de 12 milles à partir des lignes de base des États riverains (42). Pour cet État, la zone économique n'est pas la seule solution possible, en effet, une autorité internationale pourrait exploiter les ressources non biologiques tout en énonçant les normes et les règles propres à régir l'exploitation des ressources biologiques par les États. Cette solution permettrait de mettre en pratique le principe de patrimoine commun de l'humanité. D'après cette délégation, le principal défaut des conventions de 1958 — n'accordant des avantages qu'à une petite minorité d'États — serait supprimé (43). Bien qu'intéressante dans son principe, cette solution ne pouvait recevoir d'écho aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

Par contre, l'idée de la délégation chinoise selon laquelle les ressources biologiques au-delà de la zone économique devraient être gérées par un organisme mondial (telle une organisation unifiée de pêche) aurait dû recevoir l'accord de nombreux États en développement (44).

(40) A/Ac 138/53, AG XXVI^e session, supplément n° 21 (A/8421), 1971, pp. 109 à 192 (d'autres projets avaient été présentés : États-Unis, AG 28^e session, supplément n° 21 (A/9021), p. 211 ; U.R.S.S., AG 28^e session, supplément n° 21 (A/8721), p. 174, mais n'étaient pas très originaux).

(41) A/Ac 138/SC 11/L. 11, A.G. XXVII^e session, Supplément n° 21, A/8721, pp. 198 à 202.

(42) Doc. O.N.U., 3^e Conférence, volume 2, 27^e séance, p. 235.

(43) Voir également le projet libanais, A/Ac 138/SC 1, SR 17.

(44) 28^e session, supplément 21, A/9021. Toutes ces positions sont restées minoritaires. Un tel régime pourrait être appliqué seulement aux grands migrateurs. Signalons du reste qu'ils sont la ressource principale de la zone internationale en matière de pêche.

B. L'ABANDON D'UNE SOLUTION GLOBALE

L'État riverain a progressivement acquis un droit de contrôle de l'accès des navires d'États tiers au large de ses côtes, et corollaire logique, il s'est vu reconnaître un pouvoir de réglementation des pêches sur les mêmes eaux. Ce mouvement vers un rôle de plus en plus important de l'État riverain en ce qui concerne la mer représente l'aboutissement des principes échafaudés en 1958. Une agence internationale de l'espace océanique dotée de larges compétences n'a pas été acceptée par les halieutes; elle ne pouvait convenir aux États qui, soit recherchent la territorialisation des espaces marins, soit défendent une complète liberté d'exploitation au-delà de la mer territoriale. Dès la session de Caracas de 1974, il ne faisait plus de doute qu'une solution globale pour l'exploitation des ressources halieutiques ne pouvait voir le jour. On peut penser que maintenant, avec l'acceptation du concept de zone économique, ce type de solution est définitivement à écarter.

PARAGRAPHE 2. - LES SOLUTIONS DU TEXTE DE NÉGOCIATION

Les objectifs de la convention de 1958 étaient de définir "les mesures rendant possible la production maximale soutenable des ressources pour assurer un approvisionnement maximum de nourriture et autres productions marines" (art. 2). De nombreuses conventions régionales ont repris cette définition. Depuis cette date, en raison des progrès des sciences, la notion de la conservation s'est étendue à l'augmentation des connaissances technologiques pour accroître le rendement biologique, permettre d'augmenter l'efficacité économique et même développer de nouvelles ressources (45). Le but de la conservation doit être de veiller au maintien des ressources biologiques et d'éviter la menace de la surexploitation, en se fondant sur les données les plus sûres.

La conservation devra également viser à assurer le maintien ou le rétablissement des stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement le plus élevé possible (art. 61). C'est cette conception nouvelle qui a été retenue à la troisième Conférence : le texte de négociation ne se contente pas de rechercher le meilleur rendement possible des ressources mais précise que, face au danger de la surexploitation, il faut non seulement veiller au maintien des populations mais aussi rétablir les stocks en voie d'épuisement à un niveau économiquement satisfaisant. Nous assistons à l'aboutissement de l'évolution du concept de la conservation (46). En ce qui concerne les moyens de conservation, le texte unique distingue entre l'action à mener dans la zone économique et celle à mener en haute mer.

A. LA CONSERVATION DES RESSOURCES DE LA ZONE ÉCONOMIQUE

A l'intérieur de la zone économique, l'État riverain exerce des droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation de la conservation et de la gestion des ressources naturelles (art. 56-1, § a). Tout en se fixant pour objectif de promouvoir l'utilisation optimale des ressources (art. 62, § 1) et en fondant ses décisions sur les données les plus sûres (art. 61, § 2) pour veiller au maintien ou au rétablissement des stocks des espèces exploitées (art. 61, § 3), l'État côtier détermine les prises autorisées de ressources biologiques dans sa zone économique exclusive (art. 61, § 1). Au regard de ce projet, l'État riverain, exerçant des droits souverains sur les ressources halieutiques de sa zone, détient le pouvoir exclusif de réglementer cette exploitation. Dans l'exercice de cette réglementation, il devra respecter certains paramètres comme la structure de la pêche, l'interdépendance des stocks et les normes minimales généralement recommandées, sous-régionales, régionales ou mondiales (art. 61, § 3).

(45) FONTENEAU A. et CHAMPAGNAT C. : "Vers une politique des pêches, éléments pour un aménagement rationnel des ressources marines vivantes". Synthèse des exposés du séminaire "Gestion rationnelle des stocks" du professeur BOUGIS. Institut océanographique de Paris, 11 février 1977. CARROZ J.-E. : "The richness of the sea : fisheries" in "The future of the law of the sea". Proceedings of symposium the future of the sea Utrecht State university, 26 June 1972. BOUCHEZ L.-J. et KAIJEN L., Nijhoff 1973, pp. 77-94.

(46) Les récents accords de pêche : Canada-Union Soviétique, États-Unis-Union Soviétique ou C.E.E.-États-Unis en sont une illustration. ILM, 1976, n° 6, p. 1267, ILM 1977 n° 1 (p. 62) et n° 2, p. 257.

En 1958, la conservation était basée sur la coopération entre les États intéressés par la pêche d'une certaine espèce ou dans une certaine région. Par le biais de l'"intérêt spécial", le riverain devenait membre de droit de toute réunion juridique ou technique de coopération pour l'exploitation de la haute mer proche de ses côtes. Il n'était pas reconnu pour autant à l'État côtier de droits exorbitants par rapport aux autres États intéressés. Cependant, la territorialisation des ressources de la haute mer adjacente à la mer territoriale était devenue inéluctable dans la mesure où, d'une part, malgré les nombreuses conventions régionales, la surexploitation des espèces s'est généralisée à partir de 1960, preuve de l'échec de la coopération régionale des États pratiquant la pêche; et, d'autre part, en fonction du nouvel ordre économique mondial supposant que les États en développement contrôlent effectivement les ressources de leur zone géographique.

1. Le rôle prépondérant de l'État riverain

L'instauration d'une zone économique exclusive transforme profondément l'organisation de la gestion de l'océan. L'État riverain devient le seul détenteur du pouvoir de décision au plan technique comme au plan juridique, conséquence immédiate de la souveraineté qui lui est reconnue dans cette zone. Ce n'est que pour déterminer la réglementation applicable à son exploitation que le riverain coopérera avec les organisations sous-régionales, régionales et mondiales concernées (art. 61, § 2).

On comprend donc que les organes de pêche ne sont en fait que des organismes consultatifs destinés à conseiller l'État côtier et à faire valoir des arguments en faveur des États membres pratiquant la pêche dans cette zone. L'État exploitant ne peut que respecter la réglementation imposée par le riverain, alors qu'auparavant, l'exploitant qui n'acceptait pas la recommandation de la commission régionale de pêche continuait en général à appliquer ses propres normes d'exploitation.

L'appartenance des ressources à l'État riverain se traduit in concreto par les droits préférentiels qu'il exerce dans la zone. C'est lui, en effet, qui détermine sa capacité de capture (art. 62, § 2) et qui accordera aux autres États l'accès à sa zone économique pour prélever le tonnage complémentaire de pêche supportable par le stock, puisqu'il doit promouvoir l'utilisation optimale des ressources (art. 62, § 1). Le texte de négociation énonce l'ensemble des facteurs que le riverain devra prendre en compte pour ouvrir sa zone à tel ou tel État qui en fera la demande (art. 62, § 3) : domaine où l'importance des ressources renouvelables n'entrent que pour une part (47). Enfin, l'État côtier réglemente l'exploitation halieutique dans sa zone. Cette réglementation devra être compatible avec les dispositions du projet de convention, sans qu'il soit fait référence à d'autres critères de contrôle par d'autres organismes ou États (art. 62, § 4) (48). L'État riverain détient le pouvoir de réglementation et de contrôle de l'exploitation sous réserve que les mesures ne soient pas discriminatoires, sans fondement et qu'elles soient basées sur les règles de la dynamique des populations.

2. La nécessité d'une coopération régionale

La notion de zone économique conduit à l'instauration d'une réglementation nationale et, par voie de conséquence, à un système national de gestion. Ce système ne tient pas compte de l'habitat des populations animales dont l'aire dépassera très vraisemblablement les limites d'une seule zone économique. Il fait également abstraction des déplacements des bancs dus aux migrations (49). C'est pourquoi un système régional de conservation devient indispensable. Le texte

(47) Les facteurs humains, économiques et historiques tiennent une part importante dans ce choix, tels que : les besoins des populations côtières, les besoins des États en développement de la région, l'habitude de pêche dans cette zone des ressortissants d'un ou plusieurs États ou bien le rôle de ce ou ces derniers dans la promotion des sciences halieutiques.

(48) La liste, non limitative, comprend des mesures de conservation et des mesures proprement économiques, ainsi : la détermination des espèces à capturer, les tonnages, les saisons, les zones de capture, les engins, les types de navires, l'âge et la taille des individus. La délivrance des permis, les contrôles en mer, le déchargement des captures, etc.

(49) CARROZ J. et SAVINI M. : op. cit., p.

prévoit que lorsque des stocks d'espèces apparentés existent dans les zones économiques de plusieurs États côtiers, ceux-ci s'efforcent de coopérer pour coordonner les mesures de conservation directement ou par l'intermédiaire des organisations régionales (art. 63, § 1). Si ce stock existe aussi dans un secteur extérieur adjacent à une zone économique, le riverain s'entend dans les mêmes conditions avec les États exploitants sur les mesures à prendre (art. 63, § 2).

L'article 64 rappelle que l'État côtier est compétent pour réglementer l'exploitation des stocks des grands migrateurs dans sa zone exclusive. Mais cette réglementation sera faite par coopération entre cet État et les autres États dont les ressortissants se livrent à la pêche de ces espèces dans la région. Cette coopération sera directe ou par l'intermédiaire des organisations de pêche concernées. On peut remarquer que, dans ce cas, le texte unique reconnaît l'impossibilité de réglementer une telle exploitation dans une seule zone exclusive l'ensemble de l'aire de migration est concernée. Les pouvoirs du riverain sont moins étendus dans ce cas puisqu'il devra tenir compte des conceptions de conservation des exploitants et des autres riverains de l'aire de migration, pour aboutir à des normes uniformes.

En ce qui concerne les mammifères marins (art. 65), l'État côtier pourra, comme l'organisation internationale spécialisée, limiter leur exploitation. Cet article ne fait que reconnaître la situation de surexploitation dans laquelle se trouvent ces stocks et propose aux États de coopérer pour assurer la protection de ces espèces en voie de disparition. Pour ce qui est des migrateurs, diadromes, la solution proposée pour les articles 66 et 67 semble logique et découle directement des propositions présentées par les États maritimes (50). L'État dans les rivières duquel se reproduisent les espèces anadromes ou dans les eaux duquel les espèces catadromes passent la plus grande partie de leur vie, est le premier intéressé par ces espèces et est responsable de leur gestion. Il réglemente leur pêche dans toutes ses eaux et fixe les normes de conservation appropriées. Cependant, l'État d'origine consultera les États exploitants à propos des espèces anadromes et les États traversés par des populations catadromes réglementeront ces passages par voie d'accords entre eux et avec les États exploitants.

On voit que, dans ces cas précis, la coopération est reconnue comme la forme normale pour aboutir à une réglementation rationnelle. Les commissions régionales de pêche, au contraire de la solution retenue en 1958, sont expressément mentionnées comme étant le meilleur creuset pour l'élaboration d'une réglementation destinée à assurer la conservation rationnelle des espèces.

3. Portée de la notion de zone économique en matière de conservation

Le système de formation de la réglementation énoncé par le texte unique comporte des aspects positifs : l'ensemble du problème est abordé, pas seulement au plan juridique mais aussi au plan politique, puisqu'il est tenu compte des caractères économiques et de l'équité; le désir de considérer l'océan comme un ensemble biologique équilibré est louable. Ce système n'est malgré tout pas exempt de contradictions et de lacunes : la contradiction principale vient du fait que les rédacteurs du projet ont tenu compte à la fois de l'importance croissante du rôle de l'État riverain sur la mer adjacente à ses côtes et des accusations de néocolonialisme portées contre les organisations de pêche, tout comme le rôle économique tenu par les États exploitant les ressources d'une zone halieutique. En effet, on constate que l'État riverain réglemente la pêche dans sa zone économique (art. 61, paragraphe 1) et coopère avec les organisations internationales concernées pour éviter la surexploitation (art. 61, paragraphe 2). Dans le contexte de la troisième conférence, il semble difficile que l'État riverain se contente de faire appliquer les mesures de conservation qui lui seraient dictées par les États intéressés, membres de la commission de pêche de la région. Il paraît impossible de maintenir le rôle de ces commissions si par ailleurs l'État riverain détient le droit de réglementer la pêche.

(50) Danemark, A/Conf. 62/C. 2/L. 37, Irlande, A/Conf. 62/C. 2/L. 41, Canada, A/Conf. 62/C. 2/L. 81, au contraire du Japon (A/Conf. 62/C. 2/L. 46) ayant réclamé une réglementation par les seuls exploitants.

Nous avons vu que les États coopèrent, directement ou par l'intermédiaire d'une organisation, pour la gestion des stocks d'espèces apparentées vivant dans les zones exclusives de plusieurs États (art. 63, paragraphe 1). Il semble difficile que ces États coopèrent directement avec une chance de succès (donc avec une indispensable continuité) sans créer, à leur tour, un organe régional de pêche, qui inévitablement se substituerait à l'organe existant, puisque créé par les États détenteurs de la souveraineté sur les ressources. C'est en partie pour résoudre cette ambiguïté que la France avait pris position en faveur de solutions plus souples afin que, d'une part, les modalités de la conservation soient les mêmes pour tous les "propriétaires" voisins (51) et, d'autre part, que les États exploitants soient associés à l'élaboration de ces modalités (52). Abstraction faite du caractère trop brutal de ces propositions, inacceptables pour le Tiers-Monde, certaines d'entre elles étaient constructives dans la mesure où elles permettaient de cristalliser un accord fondé sur un équilibre entre les responsabilités des différentes parties (53). Nous savons que ce projet n'a pas été retenu ; l'ambiguïté persiste, il ne faut cependant pas lui accorder une trop grande importance.

En réalité, il ne semble pas que la zone économique exclusive apporte autant de bouleversements, en matière de conservation, qu'on pouvait l'imaginer en droit. Ceci pour trois raisons :

a) Tout d'abord, la difficulté vient essentiellement des rapports difficiles entre un État développé, pêchant loin de son territoire, et un État riverain peu industrialisé. L'économie des pêches maritimes montre que ce cas n'est pas aussi fréquent qu'on le pense généralement (54).

b) Ensuite, les États les plus attachés à la zone exclusive conviennent de la nécessité d'arrangements régionaux et reconnaissent l'expérience acquise par les commissions régionales depuis vingt-cinq ou trente ans. Du reste, lors de sa session de 1975, le comité des pêches de la F.A.O. concluait à la nécessité de l'amélioration des dispositifs et arrangements existants pour renforcer la coopération internationale dans le cadre du nouvel ordre juridique à établir pour la pêche (55).

c) Enfin, l'article 27 de la convention de Vienne sur les traités du 22 mai 1969 prévoit qu'un État partie ne peut invoquer le contenu d'une loi interne comme justification d'un manquement au respect d'un traité. Or, le "texte de négociation" encourage les États à coopérer en matière de pêcheries avec les commissions régionales et les organisations internationales. Il semble que ce mode de gestion des ressources ne puisse être totalement dévié par les textes internes d'un ou plusieurs riverains. Certes, aucune convention internationale n'est encore signée, et, de toutes façons, un tel traité ne pourrait avoir de valeur qu'entre les parties. Cependant, on peut penser qu'un texte aussi important, s'il voit enfin le jour, aurait une influence très grande (56) et serait respecté, au moins de facto, dans ses grandes lignes. On ne peut nier que maintenant, un certain nombre de règles nouvelles sont considérées comme ayant été unanimement acceptées. Même dans le cas où aucun traité ne pourrait être signé, on peut imaginer que ces règles reflètent un large consensus, elles pourraient dans la pratique des États être reconnues par la communauté internationale comme normes acceptées et formant un tout (57). Dans cette hypothèse, il semble difficile

(51) Doc. O.N.U. Comptes rendus analytiques, vol. 2, 23^e séance, 1^{er} août 1974, p. 205.

(52) A/Conf. 62/C. 2/L. 40, add. 1.

(53) Le paragraphe 3 du document L. 40 traite des organisations régionales ou sectorielles de pêche et propose une coopération entre riverains et exploitants (article 13) pour déterminer les normes de conservation (art. 14) en fonction des principes proposés aux articles 7, 8 et 9 : l'État riverain détermine le niveau maximum des captures, il possède un droit préférentiel de pêche et coopère à l'édification des normes de conservation.

(54) En 1972, si l'on excepte les captures de mammifères, sur un total de 56 millions de tonnes, 41 millions avaient été prises par des pêcheurs au large des côtes de leur propre pays, soit 20,3 millions de tonnes au large des pays en développement et 20,7 au large des pays développés. Sur le reste, soit 15 millions de tonnes, 10 millions avaient été capturées par les États industriels au large d'autres États industriels, 1 million par les États pauvres loin de leurs côtes et seulement 4 millions de tonnes avaient été prélevées par les États riches devant les côtes des États peu développés (in CARROZ J. et SAVIN M. op cit, p.

(55) Rapport F.A.O., Comité des pêches n° 162, 10^e session 1975, § 69, 72.

(56) JOHNSON D.-M. : "Some treaty law aspects of a future international fishing convention" the future of international fisheries management, op. cit. p. 106. C.I.J., 20 février 1969, affaire du plateau continental de la mer du Nord. Arrêt § 70. Recueil C.I.J., p. 41.

(57) JOHNSON D.-M. : op. cit., p. 119 (a contrario). NGUYEN QUOC DINH : op. cit., p. 203.

qu'un État puisse nier les droits du riverain sur les richesses de sa zone exclusive et qu'il refuse de participer au nouveau cadre de la conservation des pêcheries. Il ne s'agit que d'une hypothèse, mais qui pourrait se confirmer dans un avenir proche, en raison des impératifs de la gestion rationnelle.

B. LA CONSERVATION DES RESSOURCES DE LA HAUTE MER

La haute mer est définie par le projet comme "toutes les parties de la mer qui n'appartiennent pas à la zone économique exclusive, à la mer territoriale ou aux eaux intérieures d'un État, ni aux eaux archipélagiques d'un État archipel" (art. 86). Cette définition élimine les ressources demersales dans leur grande majorité. À l'exception de quelques rares espèces de poissons blancs vivants sur des pentes continentales hors de la zone économique du riverain, la partie du texte réservée à la conservation des ressources de la haute mer ne concerne que les poissons bleus, si l'on excepte les mammifères dont le cas ne peut être traité que globalement.

1. Les principes de conservation des espèces en haute mer

Les principes de conservation sont contenus dans la section 2 de la partie sur la haute mer et ne comportent que cinq articles (116 à 120). Dans les premiers articles, on constate peu de modifications par rapport à la convention de 1958, dont l'article premier est repris sous la forme des articles 86 et 87. Dans ce qu'il reste de haute mer, la pêche demeure libre pour les ressortissants de tous les États, sous réserve des obligations conventionnelles des États et des dispositions particulières portant sur les stocks d'espèces nécessitant des mesures de conservation à l'intérieur de la zone économique et en haute mer (articles 63, 64 et 65).

La réglementation de la pêche, qui est un devoir pour les États, repose sur la coopération entre eux pour imposer à leurs nationaux les mesures de conservation appropriées aux caractéristiques de tel secteur ou de telle espèce (art. 116). Le rôle des États riverains disparaît au profit de l'ensemble de la communauté internationale, le choix des mesures de conservation ne dépend pas des conceptions des pays les plus proches mais de la coopération de tous les États intéressés sans que l'un d'entre eux se voit attribuer une position privilégiée. L'exploitation de la haute mer n'est pas destinée dans le projet à servir la notion de "bien commun de l'humanité", à la différence de l'objectif recherché en matière de ressources minérales du fond des mers dans la zone internationale; la pêche conserve son caractère traditionnel de liberté dans cette zone toujours dénommée "haute mer" où chaque État protégera la libre entreprise des navires de son pavillon (58).

Il faut noter que la coopération entre les États qui exploitent les mêmes ressources, ou des ressources différentes dans une même région, est presque devenue une obligation (59), puisque le texte prévoit qu'ils "négocient en vue d'adopter les mesures nécessaires" et qu'ils "coopèrent pour établir des organisations de pêche" (art. 118). Au contraire de la convention de 1958, le projet du texte de négociation fait référence expresse aux organisations de pêche comme seul moyen technique de coopération des États pour l'exploitation de la haute mer. Si, dans la zone économique, on peut craindre une opposition entre les organisations de pêche et l'État riverain, en haute mer, l'organisation régionale apparaît comme le creuset d'où seront issues les mesures de conservation.

(58) Au cours des débats de la 6^e session de la troisième conférence, l'Afghanistan a proposé que la conservation des pêcheries de la haute mer soit assurée par l'autorité des fonds marins (2^e commission, 27 juin 1977) Cette conception intéressante est idéaliste, car, comme l'a fait remarquer le délégué péruvien, il faudrait alors que la haute mer soit considérée également comme zone internationale à l'instar des fonds marins : solution inacceptable pour les États développés.

(59) Cet aspect n'est pas spécifique aux problèmes océaniques : dans son avis de 1950, sur le statut du Sud-Ouest africain, la C.I.J. avait rappelé qu'en l'absence d'engagement formel de la part d'un État mandataire, celui-ci n'est pas obligé d'entamer des négociations en vue de conclure un accord (recueil 1950, p. 139). Cette règle qui avait été érigée en principe général du droit international par la sentence sur le lac Lanoux (RSA, vol. 12, p. 310) a évolué : dans l'affaire du plateau continental de la mer du Nord, la C.I.J. a déclaré que l'obligation de négocier est un principe de droit international à caractère fondamental (recueil 1969, p. 47). Le juge Padilla NERVO a rappelé dans l'affaire de la compétence en matière de pêcheries que l'obligation de négocier est un principe du droit international (recueil 1973, p. 45). MARION L. : "La notion de pactum de contrahendo dans la jurisprudence internationale". R.G.D.I.P. 1974, pp. 351-398. SOUBEYROL J. : "La négociation diplomatique, élément du contentieux international" R.G.D.I.P. 1964, pp. 319-349.

2. La recherche d'une solution technique d'ensemble pour la pêche en haute mer

Le but de la conservation est le même que pour la zone exclusive (art. 119) : les États doivent rétablir les populations menacées à des niveaux assurant le rendement maximal écologiquement soutenable. Dans cette recherche, les solutions adoptées devront tenir compte des situations économiques et sociales des États exploitants une même zone. Au plan technique, les États devront déterminer le niveau des prises maximales en fonction des données scientifiques les plus sûres, des techniques de pêches et de l'interdépendance des stocks. Ils devront tenir compte de l'influence de l'exploitation sur les espèces associées ou dépendantes des espèces pêchées, afin de maintenir les stocks associés ou dépendants à un niveau satisfaisant (art. 119 alinéa b). Ce point est important, car une gestion rationnelle de l'océan ne peut être que globale; cet alinéa prouve que les rédacteurs du projet ont pris conscience du problème. Les mesures de conservation doivent contribuer à la gestion des richesses, mais ne sauraient être source de discrimination entre pêcheurs (art. 119 § 3) et tous les renseignements disponibles d'ordres biologiques ou mathématiques utiles pour la protection des espèces doivent être communiqués ou échangés entre les États, directement ou par l'intermédiaire des organisations de pêche (art. 119 § 2). Enfin, tout État ou organisation peut toujours accepter de faire appliquer des mesures de conservation plus sévères en ce qui concerne les mammifères marins, dont les stocks sont plus particulièrement menacés (art. 120).

3. L'absence d'organisme international de contrôle

On ne peut que regretter que l'exploitation des eaux de la haute mer ne soit pas contrôlée par un organisme international. Le projet n'apporte que très peu de nouveauté par rapport au régime actuel, si ce n'est la nécessité de coopérer qui est nettement affirmée. Encore faut-il préciser que cette coopération ne sera que régionale et non mondiale et qu'il n'y aura aucune planification générale de l'exploitation des stocks. Le système devra reposer, comme par le passé, sur les organes régionaux existants, qui ne sont définis à aucun moment, dont on ne connaît pas les statuts et pour lesquels il n'est fait aucun renvoi aux textes de base.

En ce qui concerne la pêche dans les zones de haute mer adjacentes aux zones économiques exclusives, le ou les États côtiers s'"efforcent" de s'entendre avec les États tiers dont les ressortissants fréquentent cette région, pour élaborer des mesures adaptées (art. 63-2). Aucune coopération mondiale n'est envisagée; il est seulement proposé de coopérer au sein de l'organisation sous-régionale ou régionale correspondante. En ce qui concerne les problèmes d'ordre scientifique, ils seront eux aussi traités le plus souvent au plan régional. Certes, il est indéniable que l'aménagement de chaque stock dépend de facteurs variant beaucoup d'une région à l'autre; cependant les questions générales et surtout les problèmes méthodologiques auraient pu avantageusement être résolus au plan mondial. Dans ces conditions, il est certain que les arrangements locaux garderont leur raison d'être prouvant en cela la nécessité de conserver des organismes régionaux de pêche dont l'existence, au moins pour certains, semblait menacée.

SECTION 2

LE CADRE JURIDIQUE SPÉCIFIQUE DE LA CONSERVATION DES STOCKS

Dans son rapport du 2 avril 1927, José Suarez déclarait : "Les espèces marines utiles sont en voie d'extinction et on ne réglemente pas internationalement leur exploitation. Telle est la situation qu'il convient de regarder en face, les traités actuels n'ont fait l'office que de palliatifs. Les richesses de la mer constituent un patrimoine de l'humanité, il faut chercher un droit dans les données scientifiques et économiques afin d'extraire de ces données le droit que nous ne discernons pas aujourd'hui, puisque nous n'avons jamais envisagé la nécessité qui motive actuellement nos justes alarmes" (60).

Ces propos pertinents n'ont pas eu la suite qu'ils méritaient et le conseil international pour l'exploration de la mer défendait, dès cette époque, des solutions particulières, donc régionales, aux problèmes posés par la pêche. François, dans son rapport à la C.D.I., a défendu lui aussi la thèse d'un faisceau de mesures spécifiques (61) à une région ou une espèce plutôt qu'une réglementation générale, pour instaurer une véritable politique de conservation des pêcheries.

La conférence de Rome de 1955 avait conclu : "le système actuel de réglementation internationale de la pêche (édicte des mesures de conservation des ressources) est fondé sur la répartition géographique et biologique des populations marines qui, dans chaque cas, ont donné lieu à la conclusion d'un accord. Il semble, d'une manière générale, que cette façon d'aborder le problème soit la meilleure du point de vue scientifique et technique. Ce système est fondé sur des conventions conclues par les pays intéressés" (62). Si l'on replace cette tendance régionaliste dans le contexte de la timidité des résolutions de la première Conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer, on comprendra qu'elle a été adoptée quasiment sans modification par la conférence : c'était reconnaître un rôle prépondérant aux commissions de pêche. La conférence a recommandé que ces commissions soient utilisées, si possible, pour conduire les négociations entre États (articles 5, 6, 7 et 8 de la Convention de 1958). On sait que cette convention ne lie pas certains très grands États pêcheurs tels la Chine, le Japon, la Norvège, le Pérou ou encore l'Union Soviétique, cependant, progressivement le réseau des organes spécifiques de pêche s'est étendu aux zones néritiques du monde entier — voire pour certaines espèces, à la zone océanique — forçant peu à peu l'adhésion de très nombreux États. La F.A.O. a grandement contribué à la création des organes régionaux et a facilité l'entente entre les riverains d'une même région entre eux et avec les États tiers pêchant sur cette zone, pour déterminer des normes de conservation appropriées.

Pendant vingt ans, de 1950 à 1970, il a semblé que les accords halieutiques spécifiques permettaient seuls de gérer les stocks de façon acceptable par presque tous les États. Cette méthode comporte des lacunes et surtout des limites. Deux facteurs déterminants ont modifié profondément cette solution juridique : l'instauration d'une politique commune des pêches au sein de la C.E.E. et l'édification de la notion de zone économique, donnant à l'État riverain un rôle prépondérant dans la gestion rationnelle des stocks. Ces deux facteurs tendent à éclipser — au moins dans certaines régions — les organismes de pêche (63).

(60) SDN C 196 M 70, 1927, V, C.P.D.I. 95 (2), p. 120.

(61) A/CN 417 Yearbook ILC, 1950, VII, p. 36.

(62) A/Conf. 10/6, n° 75, p. 10.

(63) La France est membre des douze organisations spécifiques les plus importantes. Elle ne participe pas à un certain nombre d'organes particuliers destinés à gérer les stocks d'une espèce définie que ses nationaux ne pêchent pas (exemple : le saumon Sockeye), ou d'une région peu étendue gérée par les seuls riverains qui y pêchent (exemple : la mer Baltique). Ces organes présentent des caractères particuliers du fait qu'ils ne sont constitués que par les États riverains intéressés par une zone assez restreinte ou par une seule espèce. Si des points particuliers leur sont propres, les règles générales sont analogues aux organes plus importants que nous allons étudier.

SOUS-SECTION 1. - LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DE PÊCHE AUXQUELLES LA FRANCE EST PARTIE

En raison de la complexité des situations géographiques et économiques locales, il est indispensable de traiter des problèmes précis au sein d'organisations à vocation limitée. C'est dans ce but qu'ont été créées des organisations internationales de gestion des pêcheries qui ont pour rôle d'encourager le développement des vastes réserves alimentaires de la mer — dont le coût est aussi bas que possible — pour combattre la faim dans le monde, de promouvoir une exploitation économique de ces ressources vivantes et de veiller à leur conservation, de faire le nécessaire pour éviter les conflits internationaux et contribuer, de ce fait, à l'ordre, au bien-être et à l'équité (64).

Il existe plus de trente organisations de pêche à travers le monde parmi lesquelles on distingue : les organisations bilatérales et les organisations multilatérales. Nous avons déjà étudié dans la première partie les accords bilatéraux de la France en matière de pêche. Certains de ces accords ont donné lieu à la création de commissions bipartites (avec l'Espagne par exemple), cependant, celles-ci n'ont rien de commun ni par leur organisation ni par leurs compétences avec les organes bilatéraux tels qu'ils existent dans le Pacifique nord-ouest notamment (Saumon Sockeye). Elles ne nécessitent pas d'étude particulière (65), car ils ne proposent aucune solution générale au problème de conservation. Parmi les organismes multilatéraux, on distingue les organismes de pêche créés dans le cadre de la F.A.O. ou hors de celui-ci. Sur les vingt-cinq principaux organismes multilatéraux existants, nous étudierons les douze auxquels la France participe.

PARAGRAPHE 1. - LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DES ORGANISATIONS MULTILATÉRALES DE PÊCHE MARITIME

Les organisations existantes poursuivent les mêmes buts : maintenir les stocks à un niveau permettant un maximum de captures, augmenter les connaissances scientifiques sur la région ou l'espèce considérée, faciliter la coopération entre les États membres au niveau des techniques halieutiques, et favoriser la recherche de normes toujours mieux adaptées pour assurer la conservation des espèces. Ces organisations peuvent être créées dans le cadre de la F.A.O. ou bien en dehors de ce cadre, mais le plus souvent sur les incitations du directeur général. La conférence de la F.A.O., en 1967, a retenu comme critères nécessaires pour justifier la création d'une organisation (66) : l'existence d'un problème halieutique important, de caractère durable et nécessitant pour être résolu des consultations suivies. Il faut également que les dispositifs existants soient insuffisants, que l'organe à créer puisse aboutir à un résultat utile et qu'il permette à tous les États intéressés de s'exprimer. Il est nécessaire, enfin, que ce problème soit étudié par des spécialistes sous un angle pratique, de façon que les résultats soient utilisables immédiatement par les États membres.

Dès avant l'étude des modalités de constitution des organes de pêche, une remarque préliminaire s'impose pour ceux pouvant être créés dans le cadre F.A.O. : au sein de la F.A.O., on peut créer des organes de pêche sur la base des articles VI et XIV de l'acte constitutif (67). L'article VI¹ permet de créer des commissions pour émettre des avis; celles-ci sont ouvertes à tous les États

64) KASK J.-L. "Marine Science Commission recommendations on international fisheries organizations". Institut de droit de la mer de Rhode-Island. Documents de la 4^e Conférence, juin 1969, p. 286.

65) Voir également à ce propos : de la MORANDIÈRE Ch. : "Histoire de la pêche française au point de vue économique et politique". Cours de l'École Pratique des Hautes Etudes, Paris 1970, et SAVINI M. : "Contribution à l'étude des organisations de pêche et de chasse maritimes". Thèse dactylographiée, Nice 1976, p. 713.

66) 14^e session, novembre 1967, paragraphes 613, 617.

67) CARROZ J. : "Le rôle de la F.A.O. dans la conservation des ressources biologiques de la mer" S.F.D.I. Colloque de Montpellier. Actualités du Droit de la mer. Pédone, Paris 1973, p. 250 et suiv.

membres et membres associés de la F.A.O., faisant partie de la région du ressort de la commission considérée. Les organisations créées en fonction de l'article VI ont le statut d'organes subsidiaires de la F.A.O. : le secrétariat est assuré par la F.A.O., les recommandations adoptées sont transmises au directeur général et le budget est alloué par la F.A.O. (exemple : la commission des pêches pour l'Océan Indien). Dans le cadre de l'article VI², il est également possible de créer des comités dans le but de réaliser des études scientifiques ou techniques nécessaires pour les opérations de pêche d'États riverains d'une zone halieutique, ainsi que d'États tiers intéressés par la pêche dans cette même zone (68).

L'article XIV permet la conclusion de traités relatifs à l'alimentation, l'agriculture ou la pêche, intitulés, selon le cas, conventions ou accords (ces traités porteront le nom de convention si leur portée est universelle et d'accord dans les autres cas) (69). Pour créer un organisme dans le cadre de l'article XIV, il est nécessaire de réunir tout d'abord, en conférence technique, les États membres de la F.A.O. pour établir un projet de texte du futur traité. Il ne s'agit pas dans ce cas de créer une simple commission de coordination, mais une structure capable d'imposer des obligations contractuelles pour les signataires du traité (70). C'est pourquoi les organismes instaurés par ce type de traités sont distincts de la F.A.O., contrairement aux organes subsidiaires créés en vertu de l'article VI. Cependant, ils ne sont pas totalement indépendants de la F.A.O. On distingue trois catégories :

- Les organismes entièrement financés par la F.A.O.
- Les organismes financés par la F.A.O. et qui peuvent en outre entreprendre des projets coopératifs financés par leurs membres.
- Les organismes financés par la F.A.O. ayant de plus un budget autonome.

De toutes façons, la F.A.O. fournit le soutien administratif nécessaire à la vie de ces organismes, le secrétaire est nommé par le directeur général de la F.A.O. et reste responsable de sa gestion devant lui. On peut, actuellement, citer deux exemples d'organismes créés en vertu de l'article XIV : le conseil Indo-Pacifique des pêches et le conseil général des pêches pour la Méditerranée (71). Dans tous les cas, le traité constitutif fixe le statut et la compétence de l'organisme créé.

SOUS-PARAGRAPHE 1. - *Le statut juridique des organisations*

A. LES TRAITÉS CONSTITUTIFS

Les instruments de base sont élaborés par des conférences de plénipotentiaires convoqués par les États ou par une organisation internationale. L'initiative est laissée le plus souvent aux États les plus intéressés. Le rôle incitatif de la F.A.O. dans ce domaine peut être déterminant. Cependant, les États ne sont pas tenus de négocier (72). Les conférences sont précédées de réunions techniques et aboutissent à la signature des actes finaux et annexes. Ces actes déterminent les modalités d'entrée en vigueur, de participation des États et de spécialité des organismes.

(68) SAVINIM. : op. cit. T.I, p. 187 et suiv. Un seul comité a été créé selon ce schéma : le Comité des pêches pour l'Atlantique du Centre-Est, alors que le Portugal refusait la création d'une commission sur la base de l'article VI¹.

(69) CARROZ J. : op. cit., p. 253 et suiv.

(70) TOUSCOZ J. : "Les pays en voie de développement et les organes subsidiaires de la F.A.O." in R.G.D.I.P., 1968, p. 128 et suiv.

(71) Textes fondamentaux de la F.A.O. Vol. III, n° 2, novembre 1948 et Vol. III, n° 7, février 1952.

(72) Notons que lors des débats de la III^e Conférence sur le droit de la mer de l'O.N.U. de nombreux projets d'articles ont été présentés, visant à obliger les États à négocier pour créer des organisations de conservation des ressources : A/Conf. 62/C.2/L.40, articles 13, § 1 (huit États de la C.E.E.), A/Conf. 62/C.2/L.47, articles 19 (États-Unis), A/Conf. 62/C.2/L.57/Rev. 1, article 1 (Australie, Nouvelle Zélande). Notons que le texte unique de négociation prévoit qu'en haute mer les États "coopèrent selon que de besoin pour établir... des organisations de pêche..." A/Conf. 62/WP10, article 119 : l'obligation de négocier existe dans ce cas. Il n'en est pas de même dans le cas de la zone économique où le riverain n'a pas l'obligation de négocier et où il est mis en parallèle avec les organismes régionaux existants (article 61, § 2).

1. Entrée en vigueur et terminaison :

L'entrée en vigueur est subordonnée à la ratification, l'acceptation ou l'adhésion d'un certain nombre d'États. Dès l'entrée en vigueur, le traité est transmis à l'État ou l'organisation qui en est dépositaire et au secrétaire général de l'O.N.U. pour enregistrement et publication. Pour être plus facilement applicable, le texte reste général dans ses dispositions juridiques et surtout dans ses dispositions techniques et est révisé aussi souvent que nécessaire après accord des cocontractants. Pour qu'un amendement entre en vigueur, il faudra dans presque tous les cas, le consentement explicite des parties, ce qui alourdit considérablement la procédure. On distingue, cependant, les amendements qui entraînent de nouvelles obligations pour les parties, les autres types d'amendements ne nécessitant qu'une majorité qualifiée pour prendre effet entre les parties qui les ont acceptés (73). En général, les traités prévoient une période au-delà de laquelle ils peuvent prendre fin sur dénonciation de l'une des parties. On distingue le plus souvent la fin du traité et la dénonciation d'un État membre, de plusieurs, ou encore de l'ensemble des parties (article 54, Convention de Vienne). Les dénonciations ne peuvent intervenir qu'après un certain délai. En cas de non-dénonciation le traité sera reconduit pour plusieurs années. En cas de litige, il est prévu le plus souvent une procédure arbitrale, notamment en matière technique où la C.I.J. serait incompétente. Le plus souvent les États membres qui, par hypothèse, se font confiance, règlent leurs litiges à l'amiable sans que les procédures prévues soient utilisées.

2. La participation des États :

L'efficacité des commissions dépend en grande partie de la participation et de la collaboration de tous les États intéressés, supposant une action des riverains de la zone considérée et également des États, dont les ressortissants se livrent à la pêche dans ce secteur. On peut classer les traités constitutifs en quatre catégories :

- Ceux qui ne prévoient pas la possibilité ultérieure d'adhésion.
- Ceux qui sont ouverts à tous les États.
- Ceux qui sont ouverts à tous sous certaines conditions.
- Ceux qui sont ouverts aux seuls États admis par les parties contractantes (74).

A travers les conditions de participation déterminées par les parties, on décèle leurs intentions : la fermeture d'un traité aboutit à faire réglementer le stock par les seuls cocontractants. En cas de participation conditionnelle, les parties voudront que les nouveaux membres se conforment à la réglementation qu'ils ont conçue. Ce point est important car cela revient à imposer un certain type de conservation pour une région donnée.

Le rôle de l'État riverain tend à devenir au sein de l'organe également de plus en plus important. On ne peut plus bâtir un raisonnement sur la base de la notion d'"intérêt spécial" de l'État riverain. La notion de zone économique transforme profondément le problème des organisations de pêche. En effet, dans la zone économique exclusive les États exploitants non riverains ne sont acceptés qu'à titre précaire et les États du Tiers-Monde ne souhaitent pas toujours leur participation à l'organe de pêche gérant concerné (75). Dès lors, on a pu dégager deux hypothèses pour le fonctionnement des organes de pêche : ou bien l'organe subsiste et les États admis à exploiter peuvent en faire partie pour faire connaître leurs solutions en matière de conservation, ou bien seuls les États riverains déterminent les techniques de conservation. Dans ce cas, l'organe n'a plus de raison d'être. A la III^e conférence de l'O.N.U., certains États en développement voulant laisser aux

(73) SAVINI M. : op. cit. T. II, p. 419.

(74) Seuls les traités bilatéraux et le traité pour la conservation des phoques à fourrure du Pacifique Nord du 9 février 1957 entrent dans la première catégorie. Par contre, les traités pour les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est et du Nord-Ouest sont ouverts à tous. Le plus souvent les traités sont ouverts à tous sous certaines conditions : parfois, être membre de l'O.N.U. suffit (conservation des thonidés de l'Atlantique), ou bien il faut appartenir à une région géographique (pêcheries de l'Atlantique du Sud-Ouest).

(75) COFI/74/Inf. 12, Rev. 1, p. 12.

riverains la compétence pour la réglementation de la pêche ont même proposé de retirer tout pouvoir aux organisations. Cela revient à les supprimer. Bien évidemment les États industrialisés ont défendu un point de vue opposé, en demandant le maintien des organisations actuelles (en proposant même d'augmenter leurs pouvoirs). La F.A.O. a proposé, dès 1972, une solution intermédiaire appliquée par le comité des pêches pour l'Atlantique du Centre-Est : ce comité, qui est largement ouvert à tous les États intéressés, a créé un sous-comité de l'aménagement des ressources à l'intérieur des limites de la juridiction nationale. Ce sous-comité n'est ouvert qu'aux seuls riverains (76); son rôle consiste à dresser un rapport pour le comité qui reste le seul habilité à formuler des recommandations.

Il semble difficile d'admettre que cette solution puisse être généralisée. Il est peu probable que les États riverains acceptent que le seul résultat concret de la notion de zone économique, en matière de conservation des stocks, soit un simple avis, même prioritaire, donné par les riverains à l'organe régional de pêche. La souveraineté sur les ressources suppose que le riverain exerce un véritable pouvoir de décision quant aux modalités d'exploitation. Indépendamment de la possibilité de participation, la conséquence de celle-ci se traduit au niveau de l'acceptation des droits et devoirs qui en découlent; or, dans le contexte actuel, ni les États exploitants ni les riverains ne sont tenus d'adhérer à l'organisation régionale ni d'observer les mesures de réglementation qu'elle recommande (77). L'effectivité de la participation repose sur le volontariat des États membres, c'est de cette assertion que découlent les difficultés des organismes de pêche et leurs résultats souvent modestes. En général, la majorité des États participe aux organisations qui présentent pour eux un intérêt économique, mais il existe de regrettables exceptions (ainsi, la Colombie, la Pologne, le Venezuela ne sont toujours pas membres de l'I.C.C.A.T.; le Chili, la Corée du Sud, le Pérou n'adhèrent pas à l'I.W.C.).

B. LA STRUCTURE DES ORGANISATIONS ET LEUR FINANCEMENT

1. Le cadre organique

On retrouve dans tous les cas une direction, un secrétariat et le plus souvent des organes subsidiaires à compétence technique ou géographique définie. Les organes de direction sont composés d'une assemblée où tous les États membres sont représentés et possèdent une voix. Les délégations sont composées de fonctionnaires et de techniciens (78), appelés commissionnaires. Les États sont libres de nommer dans les délégations les personnes de leur choix. En général, des garanties administratives et scientifiques sont exigées. Les professionnels ne sont pas toujours représentés même si, en fait, ils influent sur les propositions des délégations. Les réunions de l'assemblée sont annuelles (N.E.A.F.C. - I.A.T.T.C.) ou tous les deux ans (I.C.C.A.T.). L'un des délégués est élu président avec un mandat de deux ans ou trois ans suivant les commissions. Tous les types de votes sont utilisés, la majorité des deux-tiers sera le plus souvent requise pour les grandes commissions, l'unanimité sera nécessaire fréquemment pour les commissions composées d'un petit nombre d'États.

Le secrétariat est assuré par des permanents dans les commissions qui possèdent des groupes scientifiques propres (I.A.T.T.C.). En général, la commission n'ayant pas de personnel permanent, le secrétariat sera assuré par l'État dont le délégué a été élu à la présidence. Le secrétariat transmet les documents, rassemble les statistiques, prépare les publications, dresse les prévisions budgétaires. Les organisations rattachées à la F.A.O. ont un personnel désigné par celle-ci.

(76) F.A.O. Rapport sur les pêches n° 132 - 72, p. 5. Cette solution ne peut s'appliquer que pour les organismes créés dans le cadre de l'article VI, ouverts à tous les États.

(77) F.A.O./FID/C/331, p. 25.

(78) Le chiffre varie de 1 à 4 : par exemple l'I.W.C. a un délégué par État membre, l'I.A.T.T.C. quatre, la N.E.A.F.C. trois. En général, les commissionnaires sont choisis parmi les fonctionnaires de l'administration chargée des pêches maritimes et de celle chargée des affaires étrangères.

Les organes subsidiaires sont prévus par les traités constitutifs. Il s'agit de sous-commission gérant une fraction du ressort géographique de l'organisme de pêche, ou bien de comités techniques spécialisés en matière de statistiques, de pêcheries, de matériel, d'hydrographie ou d'océanographie.

2. Le financement

Le financement des organismes comprend tout d'abord les dépenses afférentes à la présence de représentants et d'experts de chaque État membre; en second lieu, les dépenses communes imputables aux frais de fonctionnement et parfois de recherches effectuées par le personnel de l'organisme. Pour les organes créés dans le cadre de la F.A.O. (commission des pêcheries de l'Atlantique du Centre-Ouest), il n'y a pas de budget autonome fondé sur des contributions régulières. La F.A.O. assure le secrétariat de ces commissions qui peuvent obtenir un soutien financier du programme des Nations-Unies pour le développement. Le secrétariat des comités techniques est également assuré par la F.A.O. Si d'une façon générale les dépenses sont couvertes par le budget général de l'organisation internationale, cette règle supporte quelques exceptions : on distingue les organismes entièrement financés par la F.A.O. et ceux qui, en plus de ces subsides, peuvent demander à leurs membres de financer des projets particuliers, ou même peuvent entretenir un budget supplémentaire autonome (79). Le financement des organismes indépendants de la F.A.O. est plus complexe : les traités constitutifs prévoient un fonds général constitué des contributions annuelles des parties et un fonds de roulement, faisant office de fonds de secours, alimenté par les crédits non dépensés. Le financement est essentiellement assuré par les cotisations des États membres. L'importance des budgets varie énormément en fonction des travaux de recherches effectués ou non par une commission (80).

La répartition égale des frais de fonctionnement entre États membres est la formule la plus simple, c'est celle qui a été adoptée par plusieurs conventions (Commission des pêcheries de la Baltique). Si le montant du budget est élevé, il est nécessaire d'appliquer d'autres critères : la répartition des dépenses communes peut être proportionnelle à la part totale des prises effectuées par les parties contractantes dans la zone de la convention (Commission inter-américaine du thon tropical). Le financement de ces organismes provient essentiellement des cotisations des membres, mais celles-ci ne sont pas égales : les intérêts des États sont parfois divergents au sein des commissions régionales. Des pays intéressés par une même région ne le sont pas forcément pour une même espèce. Ainsi les pays d'Amérique du Sud n'ont pas grand intérêt à financer des travaux sur le thon du Pacifique Sud, car ils n'ont que très peu de thoniers, au contraire des États-Unis possédant une flotte thonière très développée : leurs contributions à l'I.A.T.T.C. ne peuvent pas être identiques (81). En général, seules les dépenses communes sont financées par une cotisation égale pour tous les membres. Les autres dépenses sont financées au prorata de l'intérêt que les membres portent au but de celles-ci. Les cotisations sont divisées en plusieurs chapitres : participation aux dépenses communes, participation à une ou plusieurs sous-commissions ou comités techniques, participation en fonction du tonnage débarqué l'année précédente.

(79) Les exceptions concernent les organismes créés en vertu de l'article XIV. Ceux issus de l'article VI n'ont aucune autonomie financière par rapport à la F.A.O.

(80) On peut citer en exemple les frais de fonctionnement suivants (en dollars) pour l'année 1974-1975 :

- Commission du phoque à fourrure du Pacifique Nord : 16 000
- Commission internationale pour la baleine : 18 000
- Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est : 35 000
- Commission des pêcheries du Pacifique Nord : 103 000
- Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est : 171 000
- Commission pour la conservation des thonidés de l'Atlantique : 210 000
- Commission du flétan du Pacifique : 546 000
- Commission inter-américaine du thon tropical : 672 000
- Commission du saumon du Pacifique tropical : 754 000

Notons qu'en ce qui concerne l'I.C.N.A.F. et la N.E.A.F.C., les recherches halieutiques sont assurées par le C.I.E.M., dont les frais de fonctionnement se montent à 90 000 dollars (y compris les 9 000 dollars versés par les deux commissions en frais de recherches). KOERS A. : "International Regulation of Marine Fisheries" Fishing News, Londres 1973, p. 165. Doc. F.A.O. : op. cit., p. 27. SAVINI M. : op. cit., p. 537.

(81) Exemple cité par SAVINI M. : op. cit., p. 550.

Pour l'I.W.C., chaque État membre se voit attribuer un certain nombre de parts en fonction des services que la commission lui rend (la France n'a que quatre parts, donc une cotisation faible).

Pour l'I.C.N.A.F., il sera tenu compte du nombre de sous-commissions auxquelles l'État membre appartient (82) (la France qui participe aux cinq sous-commissions régionales paie une cotisation de 13 000 dollars comprenant la participation aux dépenses communes).

Pour l'I.A.T.T.C., le volume des prises de l'année précédente est important pour la détermination de la cotisation.

Enfin, l'I.C.C.A.T. combine l'ensemble de ces facteurs pour le calcul de la cotisation des pays membres : cotisation de base, cotisation pour chaque sous-commission ; la différence entre le montant ainsi obtenu et le montant nécessaire pour l'année de référence est répartie pour un tiers en proportion de la cotisation de base de chaque État et, pour deux tiers, en fonction des captures de l'année précédente (selon ce calcul, la cotisation de la France s'élève à 31 000 dollars) (83).

SOUS-PARAGRAPHE 2. - *La compétence des organisations*

A. LA COMPÉTENCE TECHNIQUE

Tous les océans sont couverts par des commissions. Le ressort de l'activité de ces organismes est souvent très étendu. De très rares zones — comme l'Arctique et le Centre Pacifique — ne sont pas contrôlées par une commission régionale. Encore faut-il préciser que la commission internationale baleinière a conventionnellement mission de veiller à la conservation et à la gestion des stocks de son ressort dans tous les océans. En général, le ressort géographique est précisé en coordonnées orthodromiques (84) (Commission de l'Atlantique du Nord-Est ou Comité de l'Atlantique du Centre-Est, par exemple). Parfois, la zone de compétence n'est définie qu'en termes généraux sans fixation de limites géographiques précises (Commission des pêches pour l'Océan Indien : Océan Indien et mers adjacentes).

Ceci est dû en grande partie à la mobilité de la faune marine. L'idéal serait que les zones de compétence soient assez vastes pour englober l'ensemble des populations constituant la ou les ressources dont s'occupe la commission, ce qui est pratiquement impossible compte tenu des migrations. Le plus souvent, les eaux territoriales des membres d'une commission font partie de la zone considérée, exception faite des zones particulières où existent des tensions politiques (commissions nippo-soviétique du Pacifique nord-est). Cependant, les mesures de conservation recommandées par les commissions ne s'appliquent jamais ipso facto aux eaux territoriales ou dans les zones réservées. seuls les États riverains ont pouvoir d'appliquer ces mesures dans leurs eaux. Vers 1920, les premières conventions ont été conclues pour une espèce déterminée (Commission internationale pour la conservation du flétan du Pacifique du 2 mars 1923 (85), alors que le développement de la pêche industrielle a plutôt favorisé la création de conventions concernant toutes les espèces d'une zone considérée (Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est de 1959). Ce changement d'objectif est très logique dans la mesure où la protection d'une espèce suppose la conservation d'une ou plusieurs autres espèces, compte tenu des interactions des différentes pêcheries, exception faite pour certaines espèces pélagiques supérieures à grandes migrations, comme le thon.

(82) F.A.O./FID/C/331, p. 28.

(83) Rapport de l'I.C.C.A.T., période biennale 1972-1973, Madrid 1974, p. 13. A cette date, la cotisation commune était de 1 000 dollars et la participation à chaque sous-commission s'élevait à 1 000 dollars.

(84) F.A.O./FID/C/331, p. 23.

(85) L.N.T.S., vol. 32, p. 94.

Dans le domaine halieutique, le rôle des organisations est vaste, car limité seulement par le niveau des connaissances scientifiques. On distinguera les activités halieutiques générale (collectes mathématiques, réunions scientifiques), des mesures ponctuelles proposées pour chaque cas particulier.

Les statistiques périodiques constituent une tâche très importante pour les commissions qui, toutes, publient un bulletin inspiré du bulletin statistique du conseil international pour l'exploration de la mer qui paraît depuis 1906. Ces résultats permettent de tirer des conclusions ichtyologiques qui ont des conséquences juridiques (listes d'espèces à protéger, zones maritimes, engins de capture, carnets de pêche, etc.). L'évaluation des stocks constitue naturellement une des activités les plus importantes des organismes de pêche. Les commissions ou parfois la F.A.O. organisent des colloques scientifiques qui sont des moyens efficaces de promouvoir la recherche halieutique dans les régions intéressées (notamment dans les pays du Tiers-Monde). Le choix des mesures d'aménagement des pêcheries est souvent le fruit de réunions d'experts des États membres et du secrétariat de la commission qui forment des groupes de travail à propos d'un point précis. Les résultats de ces rencontres font souvent autorité en matière d'évaluation des stocks. Le choix des paramètres halieutiques destinés au maintien des stocks constitue l'essentiel de la compétence halieutique des organes de pêche.

Les mesures propres à conserver les ressources halieutiques sont très nombreuses. On signale principalement la réglementation de la taille des prises, donc, par voie de conséquence, du maillage des arts (86), un poids minimum des individus vient compléter cette mesure (87).

Il peut être convenu de préserver des zones de reproduction en y interdisant la pêche de façon constante, ou à certaines époques en vue de protéger le frai ou les jeunes individus. Il est décidé parfois d'interdire des modes de capture trop meurtriers (substances empoisonnées, leurres, longueur des filets et tous ceux qui entraînent la perte d'animaux blessés). On notera que toutes ces mesures conservatoires n'empêchent pas l'augmentation de l'effort de pêche s'il est pratiqué sur des adultes avec des engins autorisés. L'accroissement de l'effort de pêche mondial, lors des dix dernières années, a été tel qu'il est nécessaire d'envisager un contrôle plus rigoureux des prises pour conserver des espèces fortement menacées de surpêche : ainsi, on pourra interdire la capture de telle ou telle espèce (baleine franche, morse) dans des cas exceptionnels : par contre, l'institution de saisons de fermeture des captures ou de zones interdites, plus facilement admises par les États, pourra être plus souvent recommandée par les commissions (pêche du saumon dans les ressorts des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest et du Nord-Est).

L'interdiction de certaines zones peut être décidée de façon illimitée ou pour un certain nombre d'années (88). La commission internationale des pêcheries du Pacifique Nord a instauré, lorsqu'un stock est menacé, un système de conservation inspiré du principe d'abstention : indépendamment des mesures de conservation que les membres exploitant de la commission peuvent prendre entre eux, il est décidé que les membres qui n'ont pas participé jusqu'alors à l'exploitation continuent de s'abstenir (89). Les périodes de fermeture constituent une méthode utile de conservation des stocks, mais insuffisante par rapport à l'accroissement de l'effort de pêche en qualité (dimension des arts traînants, puissance embarquée). Il est donc apparu nécessaire de constituer des contingents globaux de prises à ne pas dépasser. Lorsque ces quotas sont atteints pour une certaine espèce ou une zone précise, équivalent aux prélèvements maximum soutenable sur le stock déterminé, la saison est déclarée fermée.

(86) Le maillage variera suivant les types de filets (sennes, chaluts, filets droits, maillants, dérivants) et les fibres utilisées (coton, chanvre, sisal, manille, polyester, etc.). Mesure en diagonale de nœud à nœud.

(87) Pour la commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est, 14 espèces font l'objet d'une telle réglementation : morue, églefin, merlu, plie, flétan, sébaste, limande sole, sole, sardine, turbot, barbu, merlan, limande, saumon. Des décisions identiques ont été prises pour les mammifères tels que les phoques barbus des mers Blanche et de Barents. Les rorquals bleus, de Rudoff, Communs. Les baleines de Bryde et les cachalots.

(88) "Nurseries" ou "sanctuaires" pour le flétan en mer de Behring, pour l'esturgeon dans le nord-ouest de la mer Noire.

(89) Le Japon s'abstient de pêcher le saumon à l'est du 175° ouest et le Canada dans la partie orientale de la mer de Behring. Accords Canada-Japon-États-Unis, Tokyo, 9 mai 1952, O.N.U. Recueil des traités. Vol. 205, 1955, p. 79, n° 2770.

Cette méthode suppose l'attribution au préalable de contingents nationaux en fonction des activités de pêches habituelles des États membres (nombre de navires, de marins, éloignement des zones de pêche, durée de pêche régulière, etc.). Quelques organismes ont décidé de limiter le nombre des navires dans une zone donnée (Commission nippo-soviétique des pêcheries du Pacifique Nord-Ouest pour le saumon et le crabe royal), mais le contrôle total des prises reste le système le plus fréquemment employé (90).

La commission des pêcheries de l'Atlantique du nord-ouest, lors de sa dix-septième session de 1967, a formulé des directives pour que le volume moyen des prises réalisées au cours des années précédentes soit pris en considération pour la fixation des contingents et pour que la part du contingent global répartie sur la base des droits historiques atteigne 80 % (20 % destinés aux nouveaux membres et aux États tiers). La commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est s'est également préoccupée de l'attribution de contingents nationaux pour sa zone de compétence. Ainsi, le groupe de travail sur la réglementation du hareng a proposé, en octobre 1973, une répartition de 40 %, en proportion des captures moyennes des trois dernières années, 40 % pour celles des dix dernières années, 10 % pour les riverains, 10 % pour les besoins "spéciaux" laissés à l'appréciation de la commission. Depuis mars 1974, les États membres sont parvenus à de nouveaux accords sur l'attribution de contingents nationaux pour de nombreuses autres espèces, ce qui représente un progrès encourageant dans ce domaine.

B. LA COMPÉTENCE NORMATIVE

Cette compétence permet d'instaurer les règles de conservation et de développement des ressources biologiques dans les zones géographiques déterminées (91) et à faciliter leur application.

Les normes sont étudiées par des organes restreints et formulées ensuite par l'organe plénier de la commission. La procédure est complexe car elle doit concilier divers facteurs. Tout d'abord, chaque mesure doit être formulée sur la base de résultats scientifiques. Les facteurs économiques — qui ont en fait une importance considérable — sont très rarement mentionnés dans les conventions comme élément dont il faut tenir compte lors de la formulation des mesures conservatoires (92). Les conventions énoncent souvent les conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'initiative dont peut jouir chaque État membre, l'organisme lui-même ou bien ses organes subsidiaires (93).

En général, un délai de deux mois est exigé entre le dépôt d'une proposition et son examen par l'organe compétent, ceci afin que tous les États membres soient au courant de la proposition. L'initiative des projets peut être le fait de chaque État membre, des organes subsidiaires comme de l'organe plénier. Le plus souvent l'organe plénier ne peut prendre de décision que si il est saisi par l'un des organes subsidiaires (94). Les procédures de vote varient en fonction du nombre des

(90) Il semble que cette solution tendra à se généraliser dans les années à venir, car elle présente de nombreux avantages : outre celui de conserver un stock, elle permet à l'industrie de la pêche de planifier son avenir sur un rendement assuré en quantité et également en prix, puisque le marché saura à l'avance de quel tonnage il pourra disposer. Malheureusement, cette mesure ne peut être prise par tous les organismes de pêche, car les conventions ne les ont pas toujours investis de l'autorité nécessaire. Ce système comporte, cependant, un lourd inconvénient : il institue une concurrence très dure entre les pêcheurs qui rivalisent en équipements modernes et en puissance embarquée pour prendre le maximum de poissons dans le moins de temps possible. Ceci tend à rendre la pêche de plus en plus coûteuse et favorise les grands armements, dont la surface financière est suffisante pour faire face à cette course de vitesse et de rendement.

(91) F.A.O. Rapport de la 3^e session du comité des pêches, Rome 1968.

(92) Signalons une exception regrettable à ce principe : la convention internationale sur la chasse à la baleine stipule que la commission tiendra compte des "intérêts de l'industrie de la chasse à la baleine et des consommateurs des produits tirés de la baleine". Cette référence n'a pas encore été supprimée (I.W.C./27/11), p. 9.

(93) La commission des pêcheries de l'Atlantique du nord-est n'agit pas de sa propre initiative, mais seulement sur la recommandation d'un ou plusieurs groupes d'experts.

(94) SAVINI M. : op. cit., p. 634. KOERS A. : "International Regulations of Marine Fisheries" Fishing News (Book). Londres 1973, p. 171 et suiv.

membres. Si l'organisme compte très peu de membres, les décisions sont prises à l'unanimité, sinon la majorité des deux tiers ou des trois-quarts est requise pour l'adoption de mesures conservatoires. Les recommandations formulées par les organismes créés dans le cadre de la F.A.O. n'exigent que la majorité simple (95).

Les organismes de pêche n'ont pas de pouvoirs supranationaux, les mesures adoptées en leur sein n'ont pas force de loi. Il est nécessaire que les États membres prennent des décisions législatives à cette fin. Encore faut-il signaler que les mesures adoptées n'ont pas de caractère obligatoire pour les États membres (96).

Le plus souvent les organismes ne sont habilités qu'à formuler des recommandations non revêtues d'un caractère obligatoire pour les États membres qui s'engagent simplement à tenir compte "dans toute la mesure du possible" des recommandations formulées par la commission (97). Parfois, les États membres reconnaissent qu'il est "extrêmement souhaitable" que chaque partie applique les recommandations de la commission (98) (Commission internationale des pêcheries du Pacifique Nord). Entre ces deux extrêmes, la réglementation des pêches — notamment pour l'Océan Atlantique (N.E.A.F.C. - I.C.N.A.F.) — est basée sur des recommandations entraînant des obligations pour les États membres qui n'ont pas formulé d'objection au bout d'un certain délai de réflexion variant entre trois et six mois (99).

Si aucune objection n'a été faite, la recommandation devient obligatoire pour tous les États membres, si un membre formule une objection, l'entrée en vigueur de la recommandation est retardée pendant un nouveau délai de réflexion, à l'expiration duquel elle devient obligatoire pour les membres n'ayant fait aucune remarque. Si une recommandation entraîne un trop grand nombre d'objections, elle sera considérée comme nulle, exceptée pour certains États pouvant convenir entre eux de lui donner effet (100).

SOUS-PARAGRAPHE 3. - *Le devenir des organisations de pêche et de chasse maritime*

La surexploitation des espèces marines est en partie la conséquence de la valeur juridique des actes pris par les organes internationaux. Ceux-ci formulent des avis qui expriment seulement leur opinion sur un point particulier, ou des recommandations qui sont dépourvues d'effets obligatoires car ils ne créent aucune obligation à la charge des destinataires (101). De plus, les mesures proposées par les recommandations sont toujours en-deçà des moyens juridiques ou techniques qu'il serait nécessaire d'appliquer au regard des observations des biologistes (exemple : des pêcheurs espagnols utilisent des maillages de 30 mm dans la zone 3 de la N.E.A.F.C., là où la commission a proposé 65 mm, alors que les océanographes souhaiteraient des maillages de 80mm). On pourrait conclure à un échec des organes de pêche au plan de la portée de leur compétence. Au plan politique, les résultats ne sont pas non plus très satisfaisants. Les États du Tiers-Monde ont souvent dénoncé l'action néocolonialiste des commissions et la part trop belle que les États industriels s'octroient dans les zones de pêche, au large de leurs anciennes colonies.

(95) I.C.N.A.F., Annual Proceedings 1968-1969, Dartmouth 1969, p. 14. Convention de l'I.W.C. : article 3, § 2. Convention de l'I.C.N.A.F. : art. 2, § 5. Convention de la N.E.A.F.C. : art. 3, § 8.

(96) Sauf si l'on se trouve en présence d'une commission où les décisions sont prises à l'unanimité entre un petit nombre d'États : commission du phoque à fourrure du Pacifique Nord, commission mixte des pêcheries de la mer Noire.

(97) Commission mixte nippo-coréenne des pêcheries. U.N.T.S., vol. 583, p. 131, n° 472.

(98) Cette dernière modalité, qui semble un peu trop souple, a cependant fait ses preuves pour la commission internationale du flétan du Pacifique, dont les recommandations ont été acceptées régulièrement depuis quarante ans. Il est vrai que cette commission ne comporte que deux États membres. Au contraire, l'I.A.T.T.C. prévoit que les parties contractantes doivent promulguer les lois qui se révéleront nécessaires pour assurer l'exécution du traité (art. 3).

(99) CHRISTY F. et SCOTT A. : "The Commonwealth in Ocean fisheries" Seattle UP 1966, p. 197.

(100) Dans le cas de l'I.C.C.A.T., si plusieurs États formulent une objection, celle-ci est considérée comme retirée si elle n'a été réaffirmée dans un délai préétabli. Cette procédure originale a évité des démissions.

(101) Sauf dans le cas d'un organe composé de deux ou trois membres prenant des résolutions à l'unanimité.

Par contre, le bilan est positif sur les plans scientifiques et techniques : l'expérience de vingt-cinq ans des commissions de pêche est à l'origine d'une moisson de données biologiques et surtout statistiques irremplaçables, sous l'angle technique, la nécessité d'une certaine régionalisation des problèmes s'impose aujourd'hui à tous (102). Dès lors, comment modifier la constitution de ces organes pour les rendre plus efficaces et comment éviter un conflit de compétence entre les pouvoirs issus d'une nouvelle structure et ceux revendiqués par l'État riverain sur la zone économique exclusive ?

A. LES ORGANES DE PÊCHE ET LA COMPÉTENCE RÉGLEMENTAIRE

Plus de 80 % des pêcheries mondiales sont situées en-deçà de la limite de 200 milles calculée à partir des lignes de base droite. Cette région de la mer correspond à la zone économique exclusive, où les États riverains exerceront leur juridiction exclusive sur les ressources biologiques et minérales. Nous avons vu que l'exercice de la pêche n'y sera plus libre pour les États tiers et que le riverain réglementera cette activité. D'autre part, on a déjà souligné la lenteur des organes de pêche à prendre des recommandations, leur impuissance à imposer des mesures de conservation efficaces, l'importance trop grande que les États industrialisés ont au sein de leurs assemblées.

Dans ces conditions, il semble que ces organismes ne puissent survivre sous leur forme actuelle à l'instauration d'un nouveau droit des espaces océaniques. Le droit en gestation tend à reconnaître à l'État riverain l'exclusivité de la réglementation de la pêche sur la zone. Cette solution est souhaitable sous certaines conditions : le système des organes de pêche est freiné par la nature juridique des actes qu'ils sont habilités à prendre de par les traités préférentiels constitutifs. Ces organes ne disposent pas d'un véritable pouvoir réglementaire puisque, d'une part, les États membres doivent accepter la norme proposée et que, d'autre part, celle-ci ne peut être imposée aux pêcheurs que par l'intermédiaire de l'État du pavillon. C'est pourquoi il est préférable, au plan de la gestion rationnelle des stocks, de retirer aux organes toute forme de pouvoir de réglementation pour l'attribuer non pas aux États exploitants mais aux seuls riverains. Ces derniers, dotés de la souveraineté sur les ressources de la zone, peuvent y exercer des compétences réglementaires qui ne seront pas limitées par le contenu d'un traité, comme c'est aujourd'hui le cas pour les décisions ou recommandations des organisations de pêche. Le principal obstacle à l'action des commissions de pêche se trouverait ainsi éliminé, à condition que l'État riverain se conforme aux principes du texte de négociation prévoyant la collaboration entre États côtiers et organes de pêche pour la conservation des stocks de la zone (art. 61, § 2) (103).

B. LES ORGANES DE PÊCHE ET LA COMPÉTENCE TECHNIQUE

Lors de la réunion d'octobre 1974, le comité des pêches de la F.A.O. a reconnu que, sans même connaître les résultats de la troisième conférence sur le droit de la mer, le rôle de la F.A.O. et des commissions de pêche irait grandissant (104). Le comité est même allé plus loin en demandant le renforcement des organismes de pêche et la révision des statuts de certains, afin de leur permettre de jouer un rôle plus actif (105). Il faut rappeler que les trois-quarts des prises sont effectuées par les pêcheurs nationaux devant les côtes de leurs pays, et, qu'un État ne peut pas avoir une position isolée compte tenu de la mobilité de la ressource : les États riverains d'une même région ne peuvent se désintéresser des mesures techniques décidées par chacun d'eux.

(102) "Les États les plus attachés à la notion de zones économiques exclusives conviennent de la nécessité d'arrangements régionaux". In CARROZ J. et SAVINI M. : op. cit., p. 196.

(103) C'est le problème de la fixation des normes qui retient notre attention, il faut noter qu'un autre problème existe : celui de l'imposition de ces normes aux pêcheurs. On sait que parfois, les États membres tardent à prendre les mesures législatives internes nécessaires.

(104) F.A.O./F.I.D./R 154, 19^e session (Rome, 1974).

(105) F.A.O./F.I.D./R 15, question B.

Une organisation mondiale des pêches à structure verticale contraignante présentée par certains États comme Singapour ou la Chine, à la troisième Conférence, est à exclure (106). Dans ces conditions, le rôle principal dans la gestion des stocks sera détenu par les États côtiers. Ceux-ci exerceront soit des droits exclusifs soit des droits préférentiels. On peut penser que, quel que soit le résultat de la conférence, les droits du riverain en matière de capture seront préférentiels, mais exclusifs en ce qui concerne la réglementation de la pêche dans leur zone (cf. l'article 62, § 2 du texte composite et l'article 61, § 1).

Cependant, l'exclusivité du riverain dans l'instauration des normes de conservation n'écarte pas pour autant les organisations régionales au niveau du choix de ces normes. Les États tiers qui seront autorisés par eux à pêcher, compte tenu de leurs compétences halieutiques, peuvent se révéler d'utiles conseillers dans le choix des techniques de conservation. La collecte d'éléments statistiques de capture fournis par les professionnels et des observations scientifiques données par les experts va devenir essentielle pour l'État riverain qui autorisera sous une forme quelconque la pêche dans sa zone : pour déterminer la production maximale soutenable par les stocks, il devient indispensable de suivre l'évolution de la pêcherie. L'État riverain bâtira la réglementation applicable à la zone en fonction des données ci-dessus. Il doit tenir compte à la fois des États riverains voisins et des États exploitants pour déterminer une réglementation cohérente destinée à une même zone. Les organes de pêche, en raison de leur compétence technique, pourraient être le creuset de réflexion et de coopération permettant aux États riverains d'instaurer la réglementation souhaitable. L'exploitation rationnelle des ressources biologiques aurait tout à gagner d'une telle solution qui respecterait le caractère régional des mesures de conservation tout en permettant qu'elles soient fondées sur les données scientifiques les plus sûres.

On pourrait ainsi mettre en place un réseau de conseils régionaux de pêche qui proposeraient les mesures nécessaires que seuls les États riverains auraient pouvoir d'instaurer.

Cependant, à cause de l'extension des pouvoirs des riverains sur la mer côtière, on assiste à un regroupement des pêcheurs qui se replient vers les lieux de pêche où l'État du pavillon exerce sa juridiction ou d'États tiers avec lesquels l'État du pavillon a signé des accords particuliers. On va donc constater dans les années à venir, une concentration et une limitation des lieux de pêche exploitables par un État, puisque chaque pays va chercher à exploiter pour lui-même par priorité les ressources de sa zone et que le surplus exploitable des stocks de celle-ci servira de moyen d'échange commercial avec les États tiers qui demanderont des licences de pêche. Le caractère régional de l'activité de pêche s'en trouvera renforcé puisqu'elle ne sera l'affaire que des États riverains et de quelques États tiers autorisés à exploiter la même région par accords internationaux. Il semble cependant que le principe même d'organes spécifiques de gestion des stocks de poissons ne soit pas en cause, comme on peut le constater dans les projets de la troisième conférence de l'O.N.U. En effet, l'aspect particulier de chaque type de pêche et de chaque zone rend indispensable une réglementation propre pour chaque organe de pêche et, ce faisant, chaque traité possède des aspects particuliers même si on peut dégager un cadre juridique commun à tous.

PARAGRAPHE 2. - LES ORGANISATIONS RÉGIONALES

La France participe à neuf de ces organisations, en fonction des lieux de pêche traditionnels de ses ressortissants et également en fonction de l'intérêt porté à une région comme zone de pêcherie future. Sur ce total, six sont des organes issus de la F.A.O. et trois ont été créés indépendamment de l'organisation internationale.

(106) A ce propos, voir également : SAVINI M. : "L'avenir des organisations internationales de pêche maritime". La pêche et le renouvellement du droit de la mer. Colloque de Marseille, Chambre de Commerce, mai 1975. p. 29.

SOUS-PARAGRAPHE 1. - *La commission des pêcheries de l'Atlantique du nord-est (N.E.A.F.C.)*

La région du ressort de cette commission vient au deuxième rang des prises mondiales, c'est le secteur de la pêche le plus important pour la France et le plus anciennement réglementé (si l'on excepte la chasse des pinnipèdes) (107).

A. LA CONVENTION DE LONDRES DU 23 MARS 1937 POUR LA RÉGLEMENTATION DES MAILLES DES FILETS ET DE LA TAILLE MINIMALE DES POISSONS

Aucune réglementation internationale n'existait pour la conservation des espèces marines. La convention du 6 mai 1882 sur la police des pêches en mer du Nord ne traitait que de la sécurité et les méthodes de pêche n'étaient soumises à aucune disposition particulière. Seuls, quelques accords franco-anglais ou franco-espagnols avaient établi une véritable réglementation de portée limitée. Il était très difficile d'envisager à cette époque une restriction quelconque en haute mer, de l'application de la compétence exclusive de l'État du pavillon. Le C.I.E.M. alerta en 1934 les nations industrielles de la situation de surpêche des fonds traditionnels due à l'augmentation du tonnage des navires, à l'effort de pêche permis par des engins perfectionnés et enfin au plus grand nombre d'États pratiquant la pêche industrielle. Les nations riveraines de la mer du Nord, après avoir eu connaissance de ces travaux, s'alarmèrent du risque grave d'épuisement des stocks dans cette région et décidèrent de réunir une conférence à Londres en mars 1937, afin de rechercher des solutions pour une exploitation rationnelle de la mer. Pour la première fois, il a été reconnu nécessaire de tenir compte des paramètres techniques (effort de pêche, sélectivité des engins, capacité de captures) et d'en arriver à une restriction de la liberté de pêche en haute mer.

Tous les États pêchant dans le secteur géographique, sauf la France et l'Union Soviétique, signèrent le texte de la convention (108) pour réglementer le maillage des filets de pêche et les tailles minimales des poissons. La convention s'applique aux pêcheries de l'Atlantique Nord et aux mers tributaires (109) et prévoit (art. 5) qu'il est interdit d'utiliser des rêts dont les mailles sont inférieures à 105 mm dans la région 1 (nord du 66° N et à l'est du méridien de Greenwich) et à 70 mm pour la seconde région (toutes les autres zones de la convention). Une exception est faite cependant pour la pêche aux clupéidés, aux crevettes, aux langoustines et aux mollusques où des filets aux mailles de dimension inférieure peuvent être utilisés. Tous les moyens permettant d'obstruer le maillage des rêts est prohibé (art. 6). La seconde mesure importante prévue par le texte concerne la taille minimale des poissons : il est défendu de débarquer, vendre, exposer ou faire vendre des poissons n'ayant pas atteint les dimensions minimales requises (110), tout poisson de taille inférieure aux normes doit être rejeté à la mer (art. 7 et 8). Pour tenir compte de l'évolution des pêches et des avis du C.I.E.M., les États contractants se sont engagés à créer une commission permanente chargée d'étendre ou de modifier les dispositions de cette convention (art. 11).

Le traité de 1937 n'a pas eu d'effet pratique pour deux raisons : d'une part, tous les États intéressés ne l'avaient pas signé, d'autre part, le contenu de ce rempart conventionnel était nettement insuffisant. La solution ne pouvait provenir que de l'élaboration d'une réglementation internationale des pêches maritimes. Les événements mondiaux ont contribué également à l'échec de la conférence de 1937 (111). En l'absence de la signature de l'Allemagne, l'entrée en vigueur de

(107) CUSHING D.-H. : "The atlantic fisheries commissions". *Marine policy*, vol. 1, n° 3, juillet 1977, p. 230/238.

(108) DE MARTENS : "Nouveau recueil général des traités", 3^e série, tome 38, 3^e livraison, p. 822. États signataires : Belgique, Allemagne, Danemark, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Suède, Royaume-Uni.

(109) De l'Équateur à la banquise et des 80° ouest aux 80° est. A l'exception de la Méditerranée, de la Baltique et des Belts. Annexes 1 et 2 de la convention. Doc. foreign office. Miscellaneous n° 5, 1937, cmd. 5494, p. 14.

(110) Les tailles minimales font l'objet de l'annexe 4 de la convention : morue 24 cm, turbot : 25 cm, barbue : 25 cm, cardine : 23 cm, églefin : 24 cm, merlu : 30 cm, plie : 23 cm, sole : 21 cm.

(111) LUCAS C.-E. : "Regulation of North Sea fisheries under the convention of 1946", doc. O.N.U. A/Conf. 10/7, p. 169.

la convention de 1937 était impossible, les Anglais désirant préserver les stocks d'un pillage inévitable lié à la relance économique de l'après-guerre décidèrent de réunir de nouveau une conférence sur l'exploitation rationnelle des stocks de l'Atlantique nord. Dès 1943, des contacts ont été repris et, après la guerre, des travaux ont été entrepris pour favoriser la signature d'un accord global pour l'ensemble de l'Atlantique nord et des mers adjacentes. Le projet ne put aboutir compte tenu de la diversité des pays représentés, de leurs intérêts économiques et des techniques en jeu, qui constituaient des obstacles insurmontables. Il fut convenu de constituer deux groupes de travail, l'un pour la zone de l'Atlantique nord située à l'est du 42^e méridien ouest, l'autre pour la zone située à l'ouest de ce méridien. Cette nouvelle tentative devait aboutir à la conclusion de deux conventions régionales pour les pêcheries de l'Atlantique du nord-ouest tout d'abord, puis sur celle de l'Atlantique du nord-est.

B. LA CONVENTION DE LONDRES DU 5 AVRIL 1946 SUR LE MAILLAGE DES FILETS DE PÊCHE ET L'EXPLOITATION EXAGÉRÉE DES FONDS DE PÊCHE

On a abouti, en l'espace d'une génération, à un pillage des zones où le poisson abondait autrefois (112). A la suite de l'initiative de la Grande-Bretagne, le 5 avril 1946, les États intéressés par les fonds de pêche du nord de l'Europe signèrent une convention sur la réglementation des maillages des filets et sur la taille minimum des prises (113).

Ce texte était destiné à empêcher la capture des immatures. La convention a prévu des tailles minimales correspondant à une taille minimale d'espèces spécifiquement indiquées. Une commission permanente a été instituée qui contrôle l'application des mesures prises. Ce fut en vain : la lutte contre la surpêche dans les eaux de l'Atlantique du nord-est a échoué. De plus, ce texte est un obstacle au développement des pêcheries de petites espèces, conséquence des contraintes imposées aux pêcheurs. La zone du ressort de la convention couvre l'Atlantique et l'Arctique au nord du 36^e parallèle et entre les 42^e ouest et 51^e est. Enfin, au nord du 59^e parallèle, entre le 42^e et le 44^e ouest, à l'exclusion de la Méditerranée, de la Baltique et des Belts. Sa compétence porte sur toutes les ressources halieutiques. Cette construction était originale, mais beaucoup trop formaliste et pas assez scientifique pour être solide. Dès l'abord, des problèmes sont apparus qui retardèrent la mise en œuvre de la structure (il fallut attendre six ans pour la ratification du texte et la commission permanente ne fut établie qu'en 1954). Une révision du texte s'imposait en faveur d'une solution plus souple.

La mise en œuvre de cette révision se heurtait à deux problèmes techniques : les espèces qui ne peuvent pas être capturées avec les plus petits maillages autorisés et la question du maillage différentiel.

La convention de 1946 avait prescrit des maillages minima pour le chalut et la senne dans les deux plus importantes zones de la région concernée. De la même façon, des tailles minimales avaient été fixées pour les espèces courantes de poissons présentant un intérêt commercial. Il devenait nécessaire d'autoriser des exceptions pour les plus petits poissons dont l'exploitation, sous forme d'huile ou de farine, prenait une importance économique notable. Enfin, à cette époque, les filets étaient constitués de fibres de manille ou de sisal, alors que quelques années plus tard, apparaissaient les fibres synthétiques polyamides qui, du fait de leur élasticité, faussaient les normes édictées en 1946.

(112) GUILLAND J. : "Évaluation des stocks d'animaux aquatiques", F.A.O. FRS M-4. Rome 1969, p 160.

(113) Convention dite de l'"overfishing". Procès-verbal de clôture le 26 avril 1946. États signataires : Belgique, Danemark, Grande-Bretagne, France, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Espagne, Pologne, Portugal, Suède. BOM n° 27, p. 299. Date de ratification par la France : 19 janvier 1949. BOM n° 27, p. 266. Décret de publication par la France 49/97 du 25 janvier 1949, BOM n° 27, p. 260. J.O.R.F. 26 janvier, p. 947. Protocole relatif à la mise en application : 2 avril 1953, BOM n° 27, p. 261. Décret de publication du protocole : 1^{er} juin 1953, BOM n° 27 p. 261. Circulaire d'application : 8 février 1954, BOM 54, p. 101. La R.F.A. a adhéré le 11 juin 1954 et l'Union Soviétique le 12 mars 1958.

C. LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR LES PÊCHERIES DE L'ATLANTIQUE DU NORD-EST

Une nouvelle convention a été signée à Londres le 24 janvier 1959 : la convention sur les pêcheries de l'Atlantique du nord-est, qui entra en vigueur le 27 juin 1963 (114).

La commission permanente a été remplacée par la commission des pêcheries de l'Atlantique du nord-est qui a compétence pour toutes les espèces et toutes les pêcheries de son ressort (115). Elle a pouvoir d'adresser des recommandations à ses membres pour instaurer un système d'exploitation rationnelle. Ses décisions portent principalement sur les mailles et les tailles minimales. La commission base ses avis scientifiques sur les résultats des travaux du C.I.E.M. C'est pourquoi elle est l'une des seules à fonctionner avec très peu de moyens, car les recherches scientifiques sont menées par le conseil international (116). Elle n'a pas encore réussi, pour de nombreuses espèces, à limiter le volume des prises au tonnage maximum soutenable, ceci est dû en grande partie à ce qu'elle n'a pas pouvoir de faire des recommandations à propos des quotas nationaux. En mai 1970, lors de sa réunion annuelle (8^e session), la commission a demandé à ses membres de lui octroyer plus de pouvoirs. Elle peut maintenant proposer des mesures sur les appareils nécessaires à la pêche et sur l'effort de pêche. Grâce aux études qu'elle a fait faire par le C.I.E.M. sur l'évaluation des stocks et sur les appareils de chalutage, la commission peut suivre une pêcherie et savoir si elle est ou non en état de surpêche (117).

Elle peut donc savoir s'il convient d'augmenter l'effort de pêche sur une espèce, ou au contraire de diminuer les captures sur un stock en danger d'épuisement. Il y a là un élément essentiel de gestion rationnelle des stocks, ce qui représente un réel progrès par rapport au système antérieur (proposition entrée en vigueur en juin 1974). Lors de la septième réunion de la commission à Londres en mai 1969, il a été reconnu que le stock de harengs était gravement entamé. Deux groupes de travail ont été créés : l'un pour la mer du Nord, qui, dès 1970, décida la fermeture de la saison de pêche en mai et septembre 1971, l'autre pour l'étude du stock Atlantique — mer de Norvège. Au cours de la huitième session la question des quotas a été adoptée pour la première fois. Pendant cette même session de 1970, les Islandais ont demandé la création d'un cantonnement au nord-est de l'Islande. Cette mesure ne concerne que très peu les Français dont le principal secteur de pêche hauturière se situe dans les zones ouest, nord, et est-Écosse.

La convention de 1959 couvre l'ensemble des espèces de poissons de mer et crustacés à l'exception des mammifères. Elle tend principalement à réglementer la dimension minimale des mailles des chaluts : le texte distingue les espèces protégées et les espèces spéciales.

Les espèces protégées ne peuvent être capturées qu'avec des filets d'un maillage minimum de 75 mm. Pour la seconde catégorie, comprenant principalement le hareng, la langoustine et de façon générale les animaux de petite taille, un maillage de 50 mm est accepté. Cette réglementation est basée sur la sélectivité des filets et tient compte des données halieutiques déterminant les espaces

(114) O.N.U. Recueil des traités, Vol. 486, p. 158. États-membres : Belgique, Danemark, Espagne, France, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède, Grande-Bretagne, Union Soviétique, République Fédérale d'Allemagne. La R.D.A. désire adhérer au traité. Doc. N.E.A.F.C. rapport de mars 1974.

(115) Les tailles minimales font l'objet de l'annexe 4 de la convention : morue : 24 cm, églefin : 24 cm, merlu : 30 cm, plie : 23 cm, sole : 21 cm, turbot : 25 cm, barbue : 25 cm et cardine : 23 cm.

(116) ALEXANDER L.-M. : "Offshore geography of north western Europe : the political and economic problem of delimitation and control", Chicago, 1963.

(117) LUCAS C.-E. : "International fishery bodies of the north Atlantic" occasional paper n° 5, Rhode-Island, 1970, p. 17.

nécessaires pour que les immatures puissent s'échapper. Pour les espèces protégées qui sont menacées de surpêche (morue, églefin, merlu, plie, sole, turbot), un aménagement a été adopté compte tenu des zones de la convention. Les maillages pour la zone 2 (la plus fréquentée) ont été ramenés à 70 mm, pour la zone 3, les mailles de 60 mm sont tolérées, tandis que les maillages de 120 mm ont été imposés pour la zone 1. Les espèces spéciales ne peuvent être pêchées avec des filets correspondant aux maillages ci-dessus, des dérogations permanentes ont été prévues pour les animaux de petite taille, comme la langoustine, le maquereau, le hareng ou la crevette. Les maillages sont fixés à 50 mm et à 20 mm selon la pêche pratiquée. Cette dérogation va à l'encontre du but recherché, car des espèces protégées sont capturées au cours d'une pêche aux espèces spéciales.

La législation française a incorporé la réglementation issue de la convention et des recommandations de la commission pour le maillage des arts. Ainsi, les arts traînants (118), dont l'emploi s'est généralisé entre les deux guerres, font l'objet d'une réglementation spéciale pour la mer du Nord, la Manche et l'Atlantique contenue dans l'arrêté ministériel du 5 juillet 1963 (119) qui concerne le maillage et les zones d'utilisation. Le maillage pour les chaluts destinés à la pêche des espèces protégées est de 70 mm minimum. Celui des chaluts destinés aux espèces spéciales est fixé à 50 mm pour la zone 2 (120). L'utilisation des filets à espèces spéciales est subordonnée à la délivrance d'une autorisation par l'administration des affaires maritimes du port d'armement du navire (121).

L'article premier de l'arrêté du 5 juillet 1963 prohibe de façon absolue les maillages compris entre 50 et 70 mm, car il a été démontré que les dimensions intermédiaires permettent la capture d'immatures des espèces protégées (122). Les arts tournants et coulissants pour la capture des espèces pélagiques sont réglementés par l'arrêté ministériel du 15 décembre 1958 qui tolère un maillage de 12 mm (123).

La réglementation française respecte le principe des tailles minimales prévues par l'art. 7 de la convention de Londres du 24 janvier 1959, qui prévoit de prendre toute mesure tendant à la réglementation de la taille limite des poissons qui peuvent être conservés à bord des navires, débarqués, exposés ou offerts à la vente. Pour chaque espèce, une taille minimale a été fixée par des biologistes. La France a adopté une réglementation semblable qui, du reste, est à rapprocher de l'interdiction générale de pêche du frai et des animaux assimilés au frai qui avait été édictée dès le XIX^e siècle (124).

(118) Arrêté ministériel du 5 juillet 1963, BOM n° 28, p. 230 - 5. Circulaire n° 2947 du 5 juillet 1963, BOMM 1963, p. 304.

(119) BOMM 1963, p. 299. Arrêté modifié par les arrêtés ministériels du 23 juin 1964, BOMM 1964, p. 402, du 12 décembre 1966, du 29 novembre 1968, BOMM 1968, p. 1318, du 25 mars 1970, BOMM 1970, p. 296, et du 31 décembre 1976 BOMM 1976, p. 2271. Ces divers arrêtés opèrent des distinctions entre les différentes matières dont sont constitués les filets.

(120) Arrêté du 28 décembre 1973, BOMM 1973, p. 1176. Cette dimension concerne la partie en fil, celle en fil double est de 75 mm et celle en manille ou sisal 80 mm. Pour la zone 1, les maillages correspondants sont de 110, 120 et 130 mm.

(121) La circulaire 644/P-4 du 17 février 1976, BOMM 1976, p. 381 précise les modalités de pêche dans les zones de la N.E.A.F.C. pour les navires français en 1976 fixées par l'arrêté 642/P-4 du 17 février 1976 sur les conditions de capture des espèces dans les mêmes zones pour la même période, BOMM 1976, p. 389.

(122) Les espèces spéciales sont constituées au nord du 48° (région 2 de la Convention) par les maquereaux, les divers clupéidés, les anguilles, les éperlans, les vives, les crevettes, les langoustines et les mollusques. Au sud du 48° N (région 3), par les mêmes espèces que ci-dessus, plus les cétaux (petit soléidé littoral). Dans cette dernière région, les maillages de 60 mm sont autorisés pour les espèces protégées.

(123) BOM N° 28, p. 375.

(124) Art. 3, § 6 du décret-loi du 9 janvier 1852, BOM n° 28, p. 35.

Il est interdit de pêcher, sauf pour des raisons scientifiques, de garder à bord, de vendre ou faire vendre, de transporter ou d'employer à un usage quelconque les poissons et crustacés qui ne seraient pas parvenus aux dimensions minimales prescrites par les textes (125). Cette interdiction entraîne l'obligation de rejeter à la mer des immatures capturées (126).

L'efficacité des méthodes indiquées par la convention est surtout fonction de leur facilité d'application et de leur faible incidence sur le plan financier. "Les règlements tendant à modifier les dimensions des poissons capturés ne devraient pas entraîner une augmentation du coût de la pêche" (126 bis). La pratique montre qu'il n'en est rien, ce qui explique l'inertie considérable opposée par la profession à l'application d'une nouvelle mesure de restriction proposée par la commission. Sur le plan répressif, les sanctions encourues par les contrevenants devraient être les mêmes dans tous les États membres qui ont pour mission d'insérer les décisions de la commission dans leur législation nationale. En fait, une très grande disparité existe dans ce domaine, ce qui ne favorise pas le respect des décisions de la commission par les praticiens (127). Les travaux de la commission se sont résolument orientés vers la fixation de quotas de capture. La commission a adopté une nouvelle réglementation sur le contrôle international en s'inspirant des modifications proposées par la commission des pêcheries de l'Atlantique du nord-ouest : pour éviter le refus d'inspection, il convient de donner de nouvelles garanties aux États sur le déroulement du droit de visite et d'adapter le système de la réglementation des quotas.

Pour ce faire, chaque pays doit adresser tous les mois au secrétariat de la commission des estimations sur les captures des espèces soumises à la réglementation. Ces renseignements, une fois récapitulés, seront portés à la connaissance des autres pays (128).

SOUS-PARAGRAPHE 2. - *La commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest (I.C.N.A.F.).*

Devant l'impossibilité de réglementer la pêche sur l'ensemble de l'Atlantique nord, les États-Unis ont réuni une conférence pour la zone ouest en 1949 (du 26 janvier au 8 février). La convention pour les pêcheries de l'Atlantique du nord-ouest a été signée à Washington, le 8 février 1949, et est entrée en vigueur le 3 juillet 1950, établissant la commission des pêcheries de l'Atlantique du nord-ouest (129). Cette commission assure les mêmes fonctions que la commission de l'Atlantique du nord-est et participe à la recherche halieutique.

La zone de compétence recouvre toutes les eaux de l'Atlantique du nord-ouest, excepté les eaux territoriales. Elle est limitée à l'ouest par une ligne partant de Rhode-Island (71° 40' LW) jusqu'au 39° parallèle nord. A l'est, elle s'étend du 59° au 42° nord. Il faut ajouter à cette surface la mer de Baffin, la côte du Labrador, la côte du Québec et enfin celles du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et du Massachussets. Les pouvoirs de la commission portent sur toutes les ressources halieutiques de la zone, plus particulièrement les morues, poissons plats et rascasses du nord. Elle possède, et cela est important compte tenu des incidences financières, son propre laboratoire de recherches et une équipe scientifique.

(125) Arrêté ministériel du 19 octobre 1964, modifié par l'arrêté ministériel du 29 novembre 1968, BOM n° 28, p. 387. Il est cependant autorisé de mettre en vente et d'utiliser la roque préparée avec les œufs de morues, harengs ou maquereaux, à l'exclusion de toute autre forme d'appât, notamment la gueldre qui était à base d'alevins, de crevettes et de crabes. Pour langoustine, modification : arrêté du 15 novembre 1973 (BOMM 1973, p. 1650), arrêté 1968 modifié par l'arrêté du 17 février 1976, BOMM1976.

(126) Les dimensions sont mesurées pour les poissons du bout du museau à l'extrémité de la nageoire caudale ; pour les crustacés de la pointe du rostre à l'extrémité du telson (les crabes sont mesurés dans leur plus grande largeur). Pour exemple : bar : 25 cm, congre : 58 cm, turbot : 30 cm, sole : 24 cm, rouget : 15 cm, crevette : 3 cm, homard : 23 cm, langouste : 18 cm, tourteau : 7 cm, sardines, sprats, lançons, éperlans : 12 cm, langoustines 8 cm. BOM n° 28, p. 387. Le rejet à la mer est illusoire, à peine 2 % des individus restent en vie.

(126 bis) CARROZ J. et GULLAND A. : "La situation de la pêche dans le monde", F.A.O. Pêcheries, 1968, p. 20.

(127) Série législative des Nations Unies 1974, ST/LEG/SER B/16, p. 481.

(128) DUBREUIL B. : "Le rapport d'activité du comité central des pêches maritimes", en 1974. La pêche maritime n° 1168, juillet 1975, p. 482.

(129) O.N.U. Recueil des traités, Vol. 157 (1953), p. 157, n° 2053. BOMM n° 27, p. 297.

La compétence technique de la commission couvre de nombreuses espèces (demersales, mollusques, pinnipèdes). La commission a déterminé cinq sous-régions sur son ressort géographique (130) comportant chacune un bureau de représentants des membres concernés par les pêches de cette zone, aidé d'un comité scientifique et de certains comités techniques ad hoc (statistiques, engins, sélectivité). Les programmes de recherche sont pris en charge par les États membres intéressés par un cas particulier. Un rapport est présenté à la commission qui, pour assurer un rendement maximum, pourra décider de l'ouverture ou de la fermeture de la pêche, interdire la pêche dans toute ou partie d'une sous-zone que la sous-commission intéressée estime devoir servir de frayère ou être peuplée d'individus immatures. Elle peut également réglementer les engins et interdire l'emploi de certains matériels. Les sous-commissions ont été créées essentiellement pour les espèces présentant un grand intérêt commercial (Haddock, flétan, morue). Les termes de la convention ont été régulièrement révisés pour tenir compte des situations nouvelles, des innovations technologiques et des progrès dans la connaissance de la dynamique des populations (131).

La commission a pour tâche principale de coordonner les actions nationales des États membres, d'orienter les programmes de recherche et de publier les résultats (132). La commission encourage les études sur l'environnement et la pollution, car les zones très pêchantes sont proches de côtes dont l'équilibre écologique est très fragile. Elle fait des enquêtes sur toutes les espèces aquatiques de la zone, bâtit des modèles statistiques, recherche des méthodes nouvelles de conservation des stocks destinés à augmenter les réserves animales. Elle a également pour mission de réglementer les pêcheries du nord-ouest de l'Atlantique, pour conserver les stocks exploitables à un niveau permettant un maximum de capture soutenable. Elle recommande des mesures de réglementation à ses membres, surtout en ce qui concerne les maillages minimum tolérables par un stock.

Dans le domaine de la recherche, l'action de l'I.C.N.A.F. a été couronnée de succès; malheureusement, il n'en est pas de même en ce qui concerne la réglementation qu'elle propose : les maillages minima recommandés ne peuvent empêcher la surpêche de plusieurs espèces de grande consommation. L'éloignement des États membres (U.R.S.S. - Japon par exemple) est un facteur d'échec car il entraîne une grave disproportion du coût des pêcheries entre le Canada et les U.S.A., d'une part, et les autres États membres, d'autre part. Pour tenter de lutter contre la surpêche, dès 1969, des quotas ont été institués pour le haddock.

La procédure de recommandation adoptée en 1949 était lente et inefficace (133). En 1965 (134), une procédure pour une entrée en vigueur plus rapide des dispositions adoptées par la commission a été proposée. Ce n'est qu'à la session de Washington du 1^{er} octobre 1969 qu'elle est devenue effective. D'après le protocole de Washington, une recommandation doit être mise en œuvre sans délai sauf en ce qui concerne les États qui ont opposé une objection formelle à celle-ci. Enfin, le protocole du 15 décembre 1971 autorisa l'I.C.N.A.F. à déterminer les quotas des États membres grâce à l'octroi de pouvoirs plus généraux à la commission. Elle peut, sur la base d'enquêtes scientifiques, faire des recommandations et transmettre des propositions pour des actions conjointes des États membres, dans des domaines nouveaux comme la répartition des tonnages (art. 8).

(130) 1 : côte ouest du Groenland, 2 : côte est du Labrador, 3 : côte ouest de Terre Neuve, 4 : Saint Laurent/Nouvelle Écosse, 5 : côte Américaine.

(131) Les principales révisions datent de 1956, 1961, 1963, 1965, 1969 et notamment 1970 : Protocol of October 6, 1970 (committee on commerce united states senate) "Treaties and other international agreements on fisheries", the library congress. Doc. U.S. Government printing office 1975, p. 211. La France a régulièrement approuvé les nouvelles dispositions : loi 58-507 du 27 mai 1958, J.O. du 30, p. 5152, décret 68-500 du 28 mai 1968, J.O. du 2 juin, p. 5368, décrets 70-358/359 du 22 avril 1970, J.O. du 6, p. 3964, décret 72-802 du 23 août 1972, J.O. du 1^{er} septembre, p. 9381.

(132) États membres : Canada, Danemark, Espagne, France, Islande, Italie, Japon (1 juillet 1970), Grande-Bretagne, Norvège, Pologne, Portugal, République Fédérale d'Allemagne (26 juin 1957), Roumanie, U.S.A., U.R.S.S. (10 avril 1958), Bulgarie (21 août 1972), R.D.A. (21 mai 1974).

(133) Une proposition acceptée par tous les membres devenait effective au bout de 4 mois. In LUCAS C.-E. : op. cit., p. 19.

(134) Protocole de Washington, 29 novembre 1965, O.N.U. série législative 1974, ST/LEG/SER. B 16, p. 479.

Il existait une communauté d'intérêts sur cette zone de l'Atlantique nord. Les avis de l'I.C.N.A.F. bien que limités par la volonté des parties étaient régulièrement suivis. Les mesures actuelles sont plus difficiles à accepter car elles sont drastiques. Or, cette zone est encore la principale région d'exercice de la grand-pêche pour les navires industriels français. La mesure la plus importante proposée par la commission porte sur le maillage des filets dans les cinq secteurs de la zone. Dans le premier, le maillage minimum doit être de 130 mm et de 114 mm dans les autres secteurs (morue, églefin, sébasse, flétan, plie). Des autorisations spéciales peuvent être accordées pour la pêche des espèces plus petites. Les mailles comprises entre 50 et 75 mm sont interdites de façon générale (135).

Progressivement, des conditions de capture (tailles marchandes minimales et zones de pêche) ont été instaurées par la commission afin de préserver les espèces menacées (morue, carrelet, limande, hareng). Dans certaines zones, des interdictions provisoires de captures ont même été décidées, ces mesures ont été acceptées par la France (136). Enfin, après de nombreuses discussions, la commission a fixé les quotas de capture appliqués en 1975 pour cinquante-cinq espèces. Le contingent alloué à la France a regressé de 87 500 tonnes en 1974 à 69 540 tonnes pour se stabiliser plus tard. Cette réduction est à rapprocher du total des captures autorisées (1 000 000 tonnes au lieu de 1 225 000 tonnes) pour tenir compte des conclusions des experts sur l'état des stocks (137). Il faut noter que la réduction subie par la France est inférieure à ce qu'elle aurait été si la commission avait appliqué, comme pour les autres pays, la règle de la réduction proportionnelle en fonction de la "moyenne historique".

La situation des stocks de l'I.C.N.A.F. est grave, on peut se demander si les pêcheries de cette zone pourront revenir à un niveau acceptable et surtout quelle est l'utilité de la commission qui, bien que constituée de personnels qualifiés, n'a pas pu imposer à temps les mesures nécessaires.

La C.E.E. posait un problème particulier à la commission du fait de la présence d'un département français dans sa zone. Le règlement du conseil du 24 février 1977 (138) fixait (art. 2) que les captures autorisées dans la zone relevant de la Communauté, pour les États-Unis et le Canada, sont égales à celles fixées par l'I.C.N.A.F. en "l'attente de la conclusion d'un accord de pêche".

L'instauration des Z.E.E. américaine et canadienne a réduit à néant le rôle de l'I.C.N.A.F. Les deux États l'ont remplacée par la commission des pêcheries de l'Atlantique nord (N.A.F.C.O.) dont ils sont les seuls membres sur le ressort de leurs 200 milles. La C.E.E. a passé un accord avec la N.A.F.C.O. pour que les pêcheurs des États membres puissent y avoir accès. Cet exemple illustre ce que peuvent être à l'avenir les commissions de pêche (139).

(135) Arrêté du 29 novembre 1968 modifié par l'arrêté du 29 décembre 1975 (BOMM 75) incorporant dans les maillages par zone, la distinction des maillages par fibres : 120 pour les chaluts en coton et polyamides, 130 pour le manille.

(136) Arrêté du 28 novembre 1972 sur la réglementation de la pêche au chalut dans la zone (BOMM 72, p. 1021). Arrêté du 28 décembre 1972 fixant les conditions de capture des morues, carrelets, limandes (BOMM 72, p. 1971). Arrêté du 17 avril 1973 interdisant les captures de morues pour certaines zones (BOMM 73, p. 807). Arrêté du 16 septembre 1975, interdisant les captures de harengs dans un secteur proche de Terre Neuve (BOMM 75, p. 1605).

(137) DUBREUIL B. : "Le rapport d'activité du comité central des pêches maritimes pour 1974" in la Pêche maritime, n° 1168, juillet 1975, p. 482. Circulaire 3351, P 4 du 3 octobre 1975, Pêche du harengs dans le secteur Sy fermée, car l'allocation de 4 200 tonnes a été atteinte. Cette circulaire se conforme à la décision de la commission et interdit la pêche du hareng aux français dans ce secteur.

(138) J.O.C.E. n° L 53/1 du 25 février 1977.

(139)

SOUS-PARAGRAPHE 3. - *La commission internationale des pêches pour l'Atlantique du Sud-Est (I.C.S.E.A.F.)*

Le comité des pêches de la F.A.O. demande à sa session de juin 1966 qu'une initiative soit prise dans l'Atlantique du sud-est. C'est à Rome que fut signée, le 23 octobre 1969, la convention sur la conservation des ressources vivantes de l'Atlantique du sud-est. Ce texte qui est entré en vigueur le 24 octobre 1971 (140) concerne toutes les ressources biologiques du secteur géographique (plantes et animaux). Les limites nord et ouest de la zone ont été définies en fonction des ressorts géographiques des organismes de pêche déjà établis pour desservir les régions adjacentes (commissions des pêches pour l'Atlantique du sud-ouest et du centre-est). La limite sud correspond à la convergence antarctique (45° sud) qui constitue une importante barrière écologique. La limite est est fixée au 40° méridien est (21 millions de km² de surface). La commission a compétence sur toutes les eaux de l'Atlantique du sud-est, y compris celles qui se trouvent sous la juridiction des États riverains (141).

L'objectif fondamental des parties contractantes est de coopérer au maintien et à l'exploitation rationnelle des ressources de la zone. En conséquence, la commission favorise les recherches concernant le cycle biologique, la biométrie et l'écologie des ressources vivantes. Elle a pour mission également de concilier toutes les catégories d'intérêts régionaux. Elle poursuit des recherches économiques sur les conséquences sociales de ses décisions au plan ichtyologiques. Pour mener à bien ces recherches, la commission utilise souvent avant tout les services techniques et scientifiques des organismes officiels des parties contractantes. Elle peut aussi entreprendre des recherches indépendantes complémentaires et constituer des comités consultatifs subsidiaires sur des problèmes particuliers. Elle a pour fonction principale de recommander aux États membres, sur la base de résultats scientifiques, les mesures propres à assurer le maintien de l'exploitation rationnelle des ressources biologiques de l'Atlantique du sud-est (art. 8, § 1 de la convention). Elle formule des recommandations de sa propre initiative ou sur proposition d'un comité consultatif. Les principales mesures portent sur les engins de pêche, le maillage des arts, la taille minima des poissons et la détermination de zones ou de périodes de capture. La commission peut également — et ceci est inédit — favoriser l'accroissement des ressources par cultures marines, transplantation ou acclimatation d'individus jeunes (142).

Enfin, il faut noter que, sur proposition de Cuba, la commission collabore à un service international de protection des pêcheurs comprenant une assistance en mer (143). Comme pour la plupart des conventions de ce type, les États membres ne sont pas juridiquement tenus de se conformer aux mesures de conservation formulées par la commission. D'après la convention, la commission formule des recommandations sur le volume total des prises par espèces : les pays membres sont alors invités à décider de la répartition entre eux du tonnage global annuel.

Le texte du 23 octobre 1969 est le plus récent instrument portant création d'une commission régionale de pêche. On aurait pu penser qu'en tenant compte des expériences précédentes, les parties contractantes auraient donné à la commission des pouvoirs effectifs (144). On constate une

(140) F.A.O. 2297, L/T/766 du 18 octobre 1971. États membres : Afrique du Sud, Belgique, Bulgarie, Cuba, Espagne, France, Italie, Japon, Pologne, Portugal, R.F.A., R.D.A., U.R.S.S. Le siège de la commission est à Madrid. Acte final de la conférence sur la conservation des ressources vivantes de l'Atlantique du sud-est (1969). F.A.O., Rome, document photocopié 1970, COFI/68/5, sup. 1. I.L.M., vol. 6, 1967, p. 293.

(141) CARROZ J. : "La commission internationale des pêches pour l'Atlantique du sud-est". CYIL, 1971, pp. 3-29.

(142) Cette incitation aux techniques de mariculture est contenue dans l'art. 7 de la convention. O.N.U., recueil des traités, vol. 486, p. 169.

(143) Ce service très original est comparable à l'assistance à la pêche au thon pratiquée en France dans le cadre de l'I.C.C.A.T. à la demande du comité interprofessionnel du thon.

(144) La seconde session extraordinaire de l'I.C.S.E.A.F. (décembre 1976) a pourtant réussi à fixer une limitation globale des captures de merlu (700 000 tonnes pour 1977) et à déterminer des quotas par États membres qu'ils se sont engagés à faire respecter par leurs ressortissants. La Pêche maritime, n° 1187, p. 83.

nouvelle fois la faiblesse juridique des commissions régionales consultatives qui ne disposent pas d'un pouvoir exécutif réel et ne se rattachent pas à une structure juridique supérieure.

A la suite de l'épuisement des bancs de Mauritanie, les pêcheurs français vont capturer la langouste dans cette zone encore sous-exploitée. On comprendra l'intérêt que la France porte à cette région et donc aux travaux de la commission (145), compte tenu des résultats positifs des pêches dans ce secteur.

Notons enfin que puisque cet organe régional a vocation pour gérer la conservation des stocks de toutes les espèces vivant dans la zone, il y a recoupement entre les activités de la commission et au moins celle de la commission balénière internationale et de la commission pour la conservation des thonidés de l'Atlantique. Jusqu'à maintenant, aucune tentative de coordination des travaux n'a eu lieu entre ces différentes organisations.

SOUS-PARAGRAPHE 4. - *Le conseil général des pêches pour la Méditerranée (G.F.C.M.)*

La commission internationale pour l'exploration scientifique de la Méditerranée, créée en 1919, avait été paralysée par la guerre et était progressivement tombée en léthargie. Cette commission n'avait qu'une mission scientifique. Après 1945, il a été nécessaire de constituer un organe différent ayant vocation à participer à la gestion des ressources de cette mer. Ce conseil a été créé sur la base de l'article 14 de la constitution de la F.A.O., par l'accord du 24 septembre 1949 (146). Il a compétence pour toutes les eaux méditerranéennes et mers adjacentes, y compris les eaux saumâtres. Il a pour mission de débattre des questions océanographiques, biologiques et techniques; il coordonne les programmes de recherche effectués par les États membres (147). Enfin, le conseil rassemble et diffuse les résultats scientifiques. Sa tâche primordiale consiste à développer les programmes de pêche : il dispose pour cela d'une certaine autonomie au sein du cadre général de la F.A.O. dont il dépend.

Le siège du conseil est à la F.A.O. qui en assure le secrétariat et assure le financement des opérations qu'il propose (148). Le conseil a créé de nombreux groupes d'études couvrant l'ensemble des problèmes posés par la cuvette méditerranéenne. Malheureusement, compte tenu d'une situation politique difficile et d'un cadre économique délicat, les résolutions du conseil sont très difficiles à faire appliquer (149). Le conseil des pêches exerce également ses activités dans les

(145) DRAGANIK B. : "Résumé des statistiques de captures de 1973 dans l'Atlantique sud-est", document I.C.S.E.A.F. 910/74/W.G./4 rev. Les captures totales de poissons de fond pour 1973 se sont élevées à 1 025 600 tonnes et à 1 858 000 tonnes d'espèces pélagiques (thonidés inclus). On remarquera quelques chiffres révélateurs :
Merlus : 289 200 tonnes
Anchois du Cap : 579 600 tonnes
Pilchards : 472 500 tonnes
Chinchards : 482 500 tonnes
Crevettes : 17 800 tonnes
Langoustes : 8 000 tonnes
Calmars : 2 000 tonnes

(146) ZENNY F.-B. : "Establishment, structure, functions and activities of international fisheries bodies". General fisheries council for the Mediterranean sea. F.A.O. fisheries technical paper n° 78, Rome, 1968. GIRARD M.-J. : "Note sur le conseil général des pêches pour la Méditerranée", F.A.O., Rome 1955, p. 262.

(147) États membres : Algérie, Bulgarie, Chypre, Egypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Libye, Malte, Maroc, Monaco, Roumanie, Tunisie, Turquie, Yougoslavie.

(148) En 1973, les prises en Méditerranée se sont élevées à 1 000 000 de tonnes. Les Italiens et les Espagnols ayant assuré le plus de captures, devant la Grèce, la France et la Yougoslavie. La Turquie et l'U.R.S.S. n'ont pêché qu'en mer Noire. In ADAMP. : "Pêches en Méditerranée situation et perspectives". O.I.C.D.E., comité des pêcheries F1, 136, 1973, p. 3.

(149) Ratification par la France le 8 juillet 1952. Décret de promulgation le 20 août 1952. BOM n° 27, p. 374. J.O.R.F. 23 août, p. 8395.

domaines technique et social. Ainsi, il incite au développement de projets d'activités coopératives, d'amélioration de l'outillage, il fait procéder à des études comparatives des législations halieutiques pour rechercher une meilleure coordination. Le conseil encourage également la recherche en matière d'hygiène et de prophylaxie des maladies professionnelles des pêcheurs. Il offre ses bons offices aux États membres pour obtenir les moyens nécessaires en matériel et outillage. Mais, pour toutes ces fonctions très originales par rapport à la plupart des autres organismes, le conseil ne peut donner que des avis facultatifs.

Pour assurer une meilleure conservation des ressources, les États membres ont demandé une révision de l'accord de Rome ; celle-ci a été réalisée au cours d'une conférence tenue à Varna, le 11 mars 1974. Actuellement, le conseil peut, en plus de ses tâches traditionnelles, étudier les législations des États membres et proposer des mesures de rationalisation des pêches. Son rôle reste cependant très modeste pour deux raisons essentiellement : il a été créé dans le cadre de la F.A.O., ce qui ne facilite pas son indépendance et, surtout, il regroupe des États très divers sur le plan des régimes politiques, des mœurs et du niveau de vie. Les oppositions très dures qui existent entre certains riverains sont la cause principale du marasme de ce conseil.

SOUS-PARAGRAPHE 5. - *Le conseil indo-pacifique des pêches (I.P.F.C.)*

Constitué également sous l'égide de la F.A.O. (150), ce conseil ressemble en tous points au conseil général des pêches pour la Méditerranée. Il fut créé le 26 février 1948 à Baguio et l'accord fut amendé en 1961 (151). La zone de compétence couvre l'ensemble de la région "indo-pacifique", y compris les eaux intérieures des États membres sans délimitation précise. Toutes les ressources vivantes sont concernées. Le conseil a pour rôle de développer les pêches et de rechercher les moyens d'une utilisation rationnelle des ressources marines. Il encourage et coordonne la recherche, améliore les techniques, recommande aux membres d'établir des programmes de recherche et de développement au plan national ou en commun. Le conseil rassemble, publie et diffuse les données scientifiques. Il peut également proposer des mesures propres à normaliser les équipements et les techniques et aide les États à acquérir le matériel essentiel. Il présente des rapports d'activité à la F.A.O. et propose des programmes de développement des ressources vivantes (152).

Les avis du conseil sont seulement consultatifs, son pouvoir effectif est restreint. On peut surtout regretter un manque certain de moyens financiers et une trop grande dispersion des activités qui nuisent à la qualité de ces travaux. On constate, comme conséquence directe, que ses résolutions sont rarement suivies d'effets. Cette région n'est pas très importante pour les pêches françaises, il s'agit surtout d'assurer la présence de la France dans les mers côtières de la Nouvelle-Calédonie et des Nouvelles Hébrides. Cependant, un développement des pêches pélagiques n'est pas à exclure à l'est du Pacifique.

(150) CARROZ J.-F. : "Establishment, structure, functions and activities of international fisheries bodies". Indo-Pacific council. F.A.O. série technique, n° 57, Rome 1965. Conseil créé sur la base de l'article 14 F.A.O.

(151) O.N.U. Recueil des traités, vol. 120, p. 60. Entrée en vigueur le 9 novembre 1948. Treaties and other international agreements on fisheries to which U.S. is party-committee on commerce, congressional research service. U.S. government, printing office 1974, p. 244. États membres : Australie, Birmanie, Bangladesh (depuis 1974), Grande-Bretagne, France, Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Philippines, Sri-Lanka, Thaïlande, États-Unis, Vietnam, République Kmer, République de Corée. Le siège du conseil est à Bangkok.

(152) I.P.F.C. proceedings 16th session, octobre 1974.

SOUS-PARAGRAPHE 6. - *La commission des pêches pour l'océan Indien (I.O.F.C.)*

C'est le conseil des pêches de la F.A.O. qui suggéra la création de cette commission qui intervient en juin 1967 (153). Ses fonctions consistent à promouvoir, assister et coordonner les programmes de développement des pêcheries des États membres. En plus de la coordination des travaux de recherche, la commission peut examiner les problèmes de gestion économique des pêcheries et fait des propositions au conseil de la F.A.O.

Bien que récente, cette commission a déjà réuni un grand nombre de données statistiques, ce qui lui a permis de proposer des changements dans la stratégie des pêches de cet océan. On peut regretter que ses pouvoirs ne soient pas assez étendus pour proposer des mesures sévères de conservation, car cette zone est depuis cinq ans l'objet de pêches intensives des espèces pélagiques et demersales qui risquent d'épuiser rapidement un stock très prometteur lors de sa découverte, il y a juste dix ans (notamment la France qui cherche à favoriser l'essor des pêcheries de la Réunion). La France avait demandé la création d'un organe unique pour la haute mer, mais de plusieurs pour les eaux côtières. La majorité des États s'est prononcée pour un seul organe pour l'ensemble de l'Océan Indien (154). Cependant, la commission a pouvoir de créer des organes subsidiaires pour les différents secteurs de la zone.

SOUS-PARAGRAPHE 7. - *Le comité des pêches pour l'Atlantique de centre-est (C.E.C.A.F.)*

A la suite de la résolution 1/48 de juin 1967 du comité des pêches, le directeur général de la F.A.O. a créé ce comité le 19 novembre 1967. Il a pour objectif de promouvoir la recherche et le développement de programmes nationaux ou régionaux — ce qui en fait son originalité — pour l'exploitation rationnelle des pêcheries de la zone (155). Il contribue au développement des flottes et à la formation de scientifiques et techniciens spécialisés en halieutique — caractéristique également originale — mais ses pouvoirs ne sont pas assez étendus pour résoudre les problèmes de conservation des stocks (156). Le directeur général de la F.A.O. avait été autorisé à choisir les membres du comité parmi les États membres ou associés de la F.A.O. riverains de l'Océan Atlantique entre le cap Spartel et l'embouchure du Congo, et tous les autres États, membres ou associés menant des opérations de pêche ou de recherche dans cette zone maritime (157).

Les statuts du comité ne contiennent aucune disposition sur la formulation, l'adoption et la mise en œuvre de recommandations (158). Cela n'a pas empêché le comité de prendre des mesures de conservation pour les espèces de la zone dès sa première session. Les délégations de certains pays membres ont émis des réserves sur les pouvoirs du comité en l'absence d'une convention internationale institutionnelle, comparable à ceux — déjà très modestes — des organismes de pêche indépendants de la F.A.O. (159). Le problème a considérablement évolué depuis

(153) Travaux préparatoires : FID/FRN/66/WP 3. Résolution 2/48 du conseil de la F.A.O., COFI 68/4, p. 7 (créé en vertu de l'art. 6, § 1). États-membres : Australie, Barhein, Cuba, Éthiopie, Grande-Bretagne, France, Grèce, Inde, Indonésie, Irak, Israël, Japon, Jordanie, Kenya, Koweït, Madagascar, Malaisie, Ile Maurice, Norvège, Oman, Pays-Bas, Pakistan, Portugal, Qatar, République de Corée, Sri-Lanka, Tanzanie, Thaïlande, U.S.A., Vietnam. Report of the first session of the indian ocean fisheries commission F.A.O. Fisheries reports n° 60, Rome 1968, p. 12. Prises en 1970 : 2 millions de tonnes. KOERS A. : op. cit., p. 111

(154) In SAVINI M. : op. cit., p. 230.

(155) Rapport sur les pêches n° 46, avril 1967, p. 10. Les statuts figurent au rapport F.A.O. sur les pêches n° 69. États membres : Cameroun, Cuba, Dahomey, Espagne, Grande-Bretagne, France, Gabon, Gambie, Ghana, Grèce, Guinée, Italie, Côte-d'Ivoire, Japon, Libéria, Mauritanie, Maroc, Nigéria, Pologne, République de Corée, Roumanie, Sénégal, Sierra-Léone, Togo, Zaïre, République du Congo, États-Unis.

(156) Rapport de la première session du comité des pêches de la F.A.O. pour l'Atlantique du centre-est. F.A.O. N° 69, Rome 1969, p. 3.

(157) Résolution 1/48 du conseil de la F.A.O. In BARDONNET D. et CARROZ J. : "Les États de l'Afrique de l'ouest et le droit international des pêches maritimes". A.F.D.I. 1973, p. 865.

(158) Circulaire, pêche n° 138 : "Les organes chargés de réglementer la pêche". F.A.O., 1972

(159) F.A.O. Rapport sur les pêches, 1970, n° 132.

l'extension importante des eaux réservées ou territoriales des États riverains (160). A l'exception des thonidés — qui relèvent d'un comité spécial — les stocks sont exploités dans les eaux relevant de la juridiction du riverain.

La France est intéressée par cette région en raison des accords bilatéraux qui la lient à de nombreux États riverains. Une nouvelle forme de coopération va naître par le biais des sociétés conjointes avec des États d'Afrique. Nous pouvons citer notamment l'accord intergouvernemental de Paris du 27 décembre 1972 entre la France et le Maroc, portant création d'une société mixte franco-marocaine de conserverie de sardines qui prévoit une exploitation annuelle de 12 000 tonnes dont 8 000 réservées aux conserveries françaises. En fait, la principale ressource de cette région reste avant tout le poisson pélagique et principalement le thon, qui fait l'objet d'une commission spécialisée : le comité est surtout une structure permettant la coopération, le transfert des techniques et l'implantation d'industries sur le littoral africain.

SOUS-PARAGRAPHE 8. - *La commission des pêches pour l'Atlantique du centre-ouest (W.E.C.A.F.C.).*

Un projet international pour le développement des pêches dans cette région a été lancé en 1967. Les travaux pour la phase préparatoire ont été approuvés par le conseil des pêches de la F.A.O. de novembre 1973. Il s'agit de permettre "l'utilisation rationnelle des ressources dans l'Atlantique du centre-ouest en développant la pêche des stocks sous-exploités et ensuite de promouvoir un aménagement approprié pour les stocks qui sont déjà fortement exploités" (161). Du 35° parallèle nord au 5° et jusqu'au 40° méridien ouest, il existe un potentiel de pêche de 6 millions de tonnes dont un tiers seulement est capturé. La commission des pêches pour l'Atlantique du centre-ouest a été créée en novembre 1973 (162). Elle a pour tâche de coordonner les programmes nationaux de recherche, améliorer l'état des stocks, éduquer les pêcheurs des États membres, mais elle n'a aucun pouvoir pour l'aménagement ou la réglementation des pêches de la zone. L'exclusion de ces compétences est due à la méfiance des États du Tiers-Monde pour les nouveaux organes de pêche, compte tenu de l'expérience des plus anciens qu'ils considèrent comme peu encourageante.

Il ne semble pas que cette commission puisse prendre de l'importance dans une région où l'influence de l'État riverain sur la mer côtière est très forte. Tout porte à croire que la réglementation de la pêche et les mesures de conservation seront imposées dans le cadre des droits attachés à la zone économique exclusive.

SOUS-PARAGRAPHE 9. - *La commission consultative des pêches pour l'Atlantique du sud-ouest (CARPAS)*

Une conférence fut réunie à Lima le 22 septembre 1951 pour instaurer une commission de gestion pour cette zone, sans succès. Onze ans plus tard, le directeur général de la F.A.O. proposa la création d'un organe régional le 17 mai 1962 pour tenter de gérer les stocks de cette zone qui semblent, encore maintenant, être sous-exploités (163). Les statuts ont été promulgués par une résolution de la conférence de la F.A.O. (164). La CARPAS est essentiellement un organe de

(160) PEYROUX E. : "Les États africains face aux questions actuelles du droit de la mer". R.G.D.I.P. 1974, p. 648.

(161) Rapport 14^e session de la conférence de la F.A.O. Novembre 1967, p. 69. COFI/75/FID/C/331, p. 15. Commission créée sur la base de l'article 6, § 1 F.A.O.

(162) Résolution 4/61, 61^e session du conseil de la F.A.O. États-membres : Colombie, Cuba, France, Guatemala, Guyane, Haïti, Jamaïque, Pays-Bas, Nicaragua, Trinidad, Royaume-Uni, États-Unis, Vénézuéla, Japon, Corée du Sud, Guinée, Pologne, Sénégal, Espagne, Togo, Zaïre.

(163) CARROZ J. : "Establishment, structure, functions and activities of international fisheries bodies. Regional fisheries advisory commission for the south west Atlantic". F.A.O., Fisheries technical paper n° 60, Rome 1966.

(164) COFI/75/4.

conseil au sein de la structure F.A.O., comme elle n'est pas issue d'un accord international, elle n'a pas de budget propre (art. 6, § 1). Elle ne diffère pas au plan juridique, des autres organes consultatifs créés par la F.A.O., cependant, elle n'a pas réussi à obtenir une relative indépendance comme l'I.P.F.C. ou le G.F.C.M. Dès la première réunion de Rio de Janeiro (décembre 1962), il a été demandé au directeur général de modifier les statuts, notamment l'article 1 d'après lequel il faut être riverain de la zone pour être membre de la CARPAS (ce qui explique que la France en soit membre et non le Paraguay). Il a été proposé d'ouvrir la zone à tous les États intéressés, ce qui n'a pas encore été accepté (165).

La commission a été chargée de donner des avis sur les activités halieutiques, d'encourager la coopération, de rassembler la documentation statistique, d'aider à la formation de cadres de pêche et de servir de liaison avec les organismes internationaux compétents. Elle pourrait créer des organes subsidiaires et étudier des problèmes particuliers en sous-commissions (167). Jusqu'à maintenant, la CARPAS n'a pas réussi à prendre une importance réelle, que seule une modification des statuts rendra possible.

PARAGRAPHE 3. - LES ORGANISATIONS PAR ESPÈCES

L'ensemble des organes de pêche que nous venons de voir avaient un trait commun essentiel : leur ressort géographique propre. Chaque commission, conseil ou comité gère un certain nombre de stocks sur un seul secteur géographique. Cette formule convient bien aux espèces sédentaires. Il en va tout autrement pour les grands migrateurs et les mammifères, capables de couvrir des distances très importantes.

SOUS-PARAGRAPHE 1. - *La convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (I.C.C.A.T.)*

Depuis 1960, la F.A.O. avait entrepris des recherches sur les pêcheries de thon de l'Atlantique (167), mais ce n'est que le 14 mai 1966 que fut signée la convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (168) qui a institué une commission spécialisée.

Les pêcheries de thons, ayant connu un essor brutal (169) au cours des quinze dernières années, étaient menacées de surpêche. La France — troisième producteur mondial — avait demandé au C.I.E.M. d'entreprendre des études sur l'état des stocks et leur localisation. Le projet de convention a été établi par le groupe de travail de la F.A.O. lors de la 13^e session de la conférence, en novembre 1965 (170). Les discussions ont porté essentiellement sur l'étendue de la zone de la convention : les États latino-américains défendaient une notion restrictive de la haute mer, alors que les pays industrialisés recherchaient un maximum de liberté d'action pour leurs flottilles. En définitive, la convention s'est reconnue compétente pour l'ensemble de l'Atlantique. La première réunion s'est tenue à Madrid, siège de la commission, en décembre 1969.

(165) F.A.O. Informes de Pesca, N° 159, 1976, COFI/72/5

(166) En 1974, les captures se sont élevées à 840 000 tonnes sur un potentiel probable de 4,5 millions de tonnes. FRM/T 60 annexe 1, p. 23.

(167) Colloque de Dakar pour la protection des thons, décembre 1960, qui obtint la création d'un groupe de travail. Doc. F.A.O. : résolution 1/40. 4^e session conseil, juillet 1963.

(168) Conférence de Rio de Janeiro (convoquée par le directeur général de la F.A.O.). Convention signée le 14 mai 1966. O.N.U. Recueil des traités Vol. 673, p. 63. France : Décret de publication 71.259 du 2 avril 1971 (J.O. du 9 avril, p. 3417). Entrée en vigueur le 21 mars 1969, après le dépôt de sept instruments de ratification et d'adhésion. États membres : Angola (depuis juillet 1976), Brésil, Canada, Cuba, Côte-d'Ivoire, Afrique du Sud, Espagne, Ghana, France, Japon, Maroc, Portugal, République de Corée, États-Unis, U.R.S.S. (depuis 1977), Sénégal.

(169) 131 000 tonnes débarquées en 1964. 250 000 tonnes en 1975 (BARD F.X.).

(170) SAVINI M. : "La France et le droit international des pêches maritimes" in "La France et le droit de la mer" ouvrage collectif sous la direction de DUPUY R.-J. C.N.E.X.O., rapports économiques et juridiques n° 3, 1974, p. 113.

L'I.C.C.A.T. est un organisme spécifique qui a pour mission de maintenir les stocks au niveau de rendement maximum soutenable et peut formuler des recommandations à ses membres pour qu'ils adoptent des mesures de conservation appropriées. La commission est également chargée de collecter les informations scientifiques concernant les pêcheries des thons atlantiques et d'assurer leur publication (171). La convention de Rio de Janeiro couvre une vaste zone comprenant l'ensemble de l'Atlantique et les mers adjacentes. La commission est composée des délégations de chaque partie contractante (au maximum trois représentants). Elle se réunit en session ordinaire tous les deux ans et en session extraordinaire à la demande de la majorité des États membres. Elle a pour rôle d'étudier, dans la zone de son ressort, les thonidés et espèces associées, en cherchant à connaître l'abondance des stocks et les réactions écologiques des populations animales (art. 4, § 1). Une procédure spéciale permet aux pays membres de présenter des objections à une recommandation adoptée par la commission. Cette technique entraîne la suspension de la mise en application de la recommandation, à condition que les objections soient présentées par plus du quart des membres.

Les sessions ordinaires biennales sont dites "réunions plénières"; c'est au cours de ces débats que sont décidées les grandes orientations de la gestion, après étude des rapports scientifiques.

Les thoniers senneurs représentent un investissement considérable (de 10 à 20 millions de francs); la nécessité de rentabiliser un tel capital explique que, parfois, les résultats scientifiques des campagnes des différents pays présentés à la commission subissent des distorsions ou même ne soient pas divulgués (Japon). Les États-Unis cherchent à rentabiliser les flottilles modernes de clippers océaniques. La délégation américaine affiche une attitude très dure face aux mesures de conservation proposées par les scientifiques européens. La France, quant à elle, joue un rôle très important au sein de cette commission. Les pêcheurs français arment tous les ans une flottille de 150 thoniers ligneurs ou à l'appât vivant pour les quatre campagnes de pêche du germon. Le tonnage en 1975 s'élevait à 240 000 tonnes. Pour le thon tropical, la France arme ou participe à l'armement de 33 senneurs congélateurs pour la pêche sur les côtes du Golfe de Guinée pour un tonnage de 50 000 tonnes d'albacores et 20 000 tonnes de Listao. Des intérêts financiers français sont à l'origine des trois principales compagnies de thoniers tropicaux et des premières sociétés commerciales mixtes que la France a créées avec les pays francophones d'Afrique de l'Ouest.

On peut signaler également le rôle indirect mais efficace joué par les chercheurs français de l'O.R.S.T.O.M. qui siègent — comme personnalités scientifiques — dans chaque délégation des pays francophones d'Afrique de l'Ouest : il semble que sans l'action de l'O.R.S.T.O.M., la pêcherie serait déjà épuisée. D'après les travaux de la session de Madrid de novembre 1976, il semble que l'état du stock soit satisfaisant en ce qui concerne le germon, mais que par contre les pêcheries industrielles mettent en danger le thon rouge de Méditerranée et l'albacore du Golfe de Guinée.

SOUS-PARAGRAPHE 2. - *La commission inter-américaine du thon tropical (I.A.T.T.C.)*

Le 25 janvier 1949 était signée la convention pour l'institution d'une commission de recherche scientifique pour le thon, entre les États-Unis et le Mexique. Le 31 mai 1949, les États-Unis signaient avec le Costa-Rica une convention semblable à Washington (172). Si la première convention est restée sans suite, la seconde, entrée en vigueur le 3 mars 1950, a été couronnée de succès (173). La commission inter-américaine a pour but de faciliter la localisation des stocks de thon dans le Pacifique Est. Elle fait des recommandations pour maintenir le niveau d'exploitation maximum soutenable. Elle étudie les comportements, recueille des statistiques

(171) CARROZ J.-E. et ROCHE A.-G. : "The proposed international Commission for the conservation of atlantic tunas" A.J.I.L., 1067, p. 673.

(172) O.N.U. Recueil des traités. Vol. 80/1951, p. 18.

auprès des pêcheurs, publie et diffuse les informations et travaux scientifiques. Elle possède sa propre équipe de chercheurs au laboratoire de La Jolla en Californie. Ainsi en 1960, le groupe scientifique constata une surpêche des thons à nageoires jaunes en 1961, la commission recommanda une limite annuelle de capture fixée à 83 000 tonnes. Cette mesure n'est entrée en vigueur qu'en 1967, mais ses résultats furent positifs.

Il faut préciser que le stock n'est maintenu en état que grâce à une période d'ouverture de la pêche de plus en plus courte. Cette mesure très stricte ne peut pas être supportée par les petits navires, incapables de subir la concurrence des armements industriels, c'est pourquoi des exceptions sont faites au profit des navires de faible tonnage, autorisés à pêcher en dehors des dates d'ouverture de la campagne.

La France, jusqu'ici observateur, versait depuis 1973 déjà sa contribution financière à l'organisme. En juin 1975, le gouvernement décidait de présenter un projet pour l'adhésion de la France à l'I.A.T.T.C. (174). La loi du 5 juillet 1975 a autorisé l'adhésion de la France et le décret du 7 août 1975 porte publication de la Convention (175). Il est peu probable que la France trouve dans cette nouvelle région un champ d'activité équivalent au Golfe de Guinée. Le Pacifique oriental ne saurait compenser les chutes de rentabilité de la pêcherie des albacores atlantiques. Cependant, on peut penser que malgré la hausse des coûts d'exploitation due à l'éloignement, certains senneurs-congélateurs pourraient s'établir en Polynésie.

Les deux grandes commissions destinées à assurer la conservation des stocks de thonidés ont des budgets très différents, celui de l'I.A.T.T.C. étant le double de celui de l'I.C.C.A.T., leurs moyens d'investigation sont donc très peu comparables; or d'après les textes constitutifs, leurs missions sont très voisines (I.C.C.A.T., art. 4, I.A.T.T.C., art. 2). Les différences de tonnage prélevées expliquent en partie la disparité des budgets, mais l'élément essentiel réside dans le fait que les États-Unis capturent plus de 90 % des prises autorisées (176). Le laboratoire d'étude du thon de La Jolla poursuit des recherches qui ont essentiellement pour but d'assurer de bonnes campagnes aux pêcheurs des États-Unis. Les deux organes ont pouvoir de faire des recommandations à leurs membres (I.A.T.T.C., art. 2, § 5, I.C.C.A.T., art. 8), mais le contenu de ce pouvoir n'est pas identique. L'I.A.T.T.C. peut faire "de temps en temps" des propositions sur la base de résultats scientifiques pour recommander des actions communes des parties destinées à maintenir l'état des stocks, tout en assurant des captures maximales. L'I.C.C.A.T. est habilitée à prendre des recommandations sur la base de résultats scientifiques, destinés à maintenir un rendement maximal des stocks (art. 8 - 1 - a), mais les recommandations peuvent être prises, soit sur initiative de la commission, soit de l'une des sous-commissions (article 8 - 1 - b). Il est prévu que toutes les recommandations prennent effet six mois après notification aux parties (art. 8 - 2). Toute partie peut présenter des objections à la recommandation, dont une nouvelle étude sera faite (art. 8 - 3). L'I.A.T.T.C. a été créée en 1949 et l'I.C.C.A.T. en 1966, le second texte constitutif est beaucoup plus complet que le premier (I.A.T.T.C. : 5 articles, I.C.C.A.T. : 16 articles), ce qui tend à prouver l'incontestable progrès qui a été fait dans l'élaboration des organes de pêche depuis 1945. Ceci n'explique cependant pas tout et montre qu'un esprit très différent peut animer les États en créant des organes ayant le même but.

Ainsi l'I.A.T.T.C. cherche davantage à préserver l'équilibre économique de la pêcherie, alors que l'I.C.C.A.T. (malgré bien des difficultés) se propose d'assurer un bon recrutement de juvéniles indispensables à une gestion rationnelle d'un stock.

(173) États membres : Canada, Costa-Rica, France, Panama, Mexique, Japon, Maroc, Portugal, Sénégal, Nicaragua, États-Unis.

(174) "Compte tenu des difficultés rencontrées par l'armement thonier français dans l'Atlantique, il est normal que nous cherchions à assurer à nos pêcheurs de nouvelles zones d'exploitation, en particulier dans l'océan Pacifique." Rapport YVON M., n° 400. Documents du Sénat. Séance du 17 juin 1975.

(175) Loi 75-582 du 5 juillet (J.O. 6 juillet, p. 6869). Décret 75-794 du 7 août 1975 (J.O. du 27 août, p. 8807).

(176) JOSEPH J. et GRENOUGH J.-W. : "Alternative for International Management of tuna Resources". Doc. I.A.T.T.C. 1976.

SOUS-PARAGRAPHE 3. - *La commission internationale pour la chasse à la baleine (I.W.C.)*

Dès avant la seconde guerre mondiale, plusieurs espèces de cétacés à fanons ou à dents étaient menacées de surpêche et leur état nécessitait des mesures de protection. En 1926, le C.I.E.M. avait créé un comité de la baleine qui avait proposé des moyens de conservation, mais ses propositions n'avaient pas été suivies (177). Suarez, dans son rapport à la S.D.N., en 1927, avait proposé la création de réserves en haute mer et la fixation d'un âge minimum de capture (178). La S.D.N. convoqua, en avril 1930, un comité d'experts à Berlin qui proposa la protection des femelles et des immatures, ainsi que des tailles minimales de capture. Ces travaux ont servi de base à la première conférence sur la chasse à la baleine ouverte à Genève en 1931. Cette conférence devait aboutir à la signature de la convention pour la réglementation de la chasse à la baleine en septembre 1931 (179).

A. LA CONVENTION DE GENÈVE DU 21 SEPTEMBRE 1931

Cette convention est entrée en vigueur le 16 janvier 1935 (180). Elle ne s'applique qu'aux cétacés à fanons du monde entier. Il est interdit de capturer les baleines franches, les juvéniles, les femelles accompagnées, et il est fait obligation d'utiliser complètement les carcasses (art. 5). Il était constitué également un bureau international des statistiques baleinières à qui les exploitants devaient adresser les résultats de leurs campagnes. Il n'était pas question à cette époque d'imposer une limitation de production, mais la mévente des produits de transformation conduisit les armateurs à instaurer un mode de calcul des prises utilisables au plan commercial, mais aberrant sous l'angle halieutique : l'unité — baleine — bleue qui permettait de comparer les productions, mais sans tenir compte des caractères spécifiques de chaque espèce et des possibilités réelles d'exploitation (181). Cette première ébauche de réglementation était insuffisante, notamment pour les zones où ces espèces mettent bas. Les Britanniques réunirent une conférence à Londres, en juin 1937, pour compléter les mesures déjà acquises, qui déboucha sur la signature d'un accord pour réglementer la chasse à la baleine, le 8 juin 1937 (182). En plus des espèces interdites de chasse en 1931, l'accord complémentaire ajoutait les baleines grises et imposait la taille de 21 mètres minimum pour les rorquals bleus. La saison était limitée de décembre à mars et on ne pouvait chasser au nord du 40^e parallèle sud.

Un second accord complémentaire a été signé à Londres, le 14 juin 1938, pour la protection des jubartes et qui interdit toute chasse arctique (art. 7), sauf pour les populations côtières. Ce dernier accord n'a été ratifié que par cinq États (Allemagne, Royaume-Uni, États-Unis, Norvège, Nouvelle-Zélande). Cependant, il n'existait toujours pas de limitation globale des captures pas plus qu'une attribution de quotas annuels.

(177) C.I.E.M. Rapports. Vol. XLV, mai 1927, p. 89.

(178) Doc. S.D.N. : M 70, 1927, V, C.P.D.I. 95 (2), p. 123.

(179) Doc S.D.N. : C 642, M 256, 1931 II B. Ser. P. S.D.N. 1931 II B. 20 L.N.T.S. Vol. 155, p. 351. JESSUP P.-C. : "The international protection of whales". A.J.I.L. 1930.

(180) ODA S. : "International control of sea resources". Sithoff. Leyden 1963, p. 78. 26 États ont signé cette convention dont la France. Cependant, de grands États pêcheurs comme l'Argentine, le Chili, le Japon et l'U.R.S.S. n'ont pas signé ce texte.

(181) 1 U.B.B. : 121 barils d'huile, ou 2 rorquals communs, ou 2,5 jubartes, ou 6 rorquals de Rudolf. Voir SAVINI M. : op. cit., p. 340.

(182) S.D.N. Recueil des traités. Vol. CXC, n° 4406, p. 8. Accord entré en vigueur le 7 mai 1938.

B. LA CONVENTION DE WASHINGTON DU 2 DÉCEMBRE 1946

Malgré l'interruption de la guerre, les stocks antarctiques n'étaient pas reconstitués en 1945. Les Anglais et les Norvégiens proposaient la fixation d'une limite annuelle de capture et les États-Unis désiraient la création d'une commission permanente. Ces derniers convoquèrent, en novembre 1946, une conférence internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine entrée en vigueur le 10 novembre 1948 (183). La convention de 1946 instaure de véritables mesures de conservation en rendant possible la fixation de limites globales de captures et en créant une commission internationale pour la chasse à la baleine. Cette commission peut connaître des questions concernant les usines flottantes, les stations terrestres et les chasseurs, relevant des États contractants, sur toutes les mers du globe (184). La commission a pour rôle de proposer des amendements à la convention et de promouvoir les recherches scientifiques sur les cétacés, exécutées par les États membres (art. 3). La convention de 1946 rend la commission responsable de la conservation des stocks en adaptant ses réglementations aux circonstances. La commission a pouvoir d'instaurer des mesures en vue de prévenir la surpêche, caractère original par rapport aux autres commissions qui, le plus souvent, ne peuvent que lutter contre un état de surpêche (art. 5).

Elle doit également encourager des recherches sur les techniques de chasse des cétacés, recueillir des données statistiques (art. 4), étudier les méthodes propres à accroître les populations de baleines et présenter des recommandations destinées à protéger le stock (185). La commission peut amender le règlement annexé à la convention en adoptant des clauses spéciales pour déterminer les espèces protégées ou non, les saisons d'ouverture des campagnes, les zones où les poursuites sont autorisées, les tailles minimales des prises, les types d'engins autorisés (186). Les États membres peuvent présenter des objections aux amendements après leur notification. Dans ce cas, l'entrée en vigueur de la nouvelle clause est différée et les autres États membres peuvent à leur tour présenter des objections. L'amendement ne prendra effet que vis-à-vis des États qui n'ont pas présenté d'objection. Cependant, dès 1949, il est apparu que le nombre limite de prises, fixé à 16 000 unités, était trop élevé pour maintenir l'état du stock. En raison des intérêts économiques en jeu, il n'a pas été possible de réduire sensiblement ce nombre à cette époque.

Un protocole d'amendement a été signé à Washington, le 19 novembre 1956. Ce dernier élargit la notion de chasseur de baleine à tout moyen maritime ou aérien capable de dépister, capturer, abattre ou remorquer des cétacés, et prévoit des méthodes d'inspection des chantiers en mer ou à terre par des inspecteurs internationaux (187). Cependant, la convention et le protocole prévoient que la commission ne peut restreindre le nombre des stations terrestres ou usines flottantes et qu'elle doit "tenir compte des intérêts des consommateurs de produits tirés de la baleine et de ceux de l'industrie baleinière" (art. 5, § 2, alinéas c et d). Ces paramètres économiques très précis sont la cause fondamentale de l'échec de la commission. Les intérêts économiques en jeu étaient tels que la commission ne pouvait proposer de mesure efficace sans que les États producteurs en appellent à l'article 5, § 2, et ne menacent de dénoncer la convention. Ce n'est qu'en raison

(183) O.N.U. Recueil des traités : Vol. 161, 1953, n° 2124, p. 73. Ratification par la France le 3 décembre 1948. Publication : décret n° 48, 2044 du 31 décembre 1948, BOMM, n° 27, p. 338.

(184) États membres : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Canada, Chili, Danemark, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Islande, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pérou, Panama, U.R.S.S. (Le Brésil s'est retiré le 30 juin 1966). Le siège de la commission est à Londres. HUGH M. : "Role and history of the international whaling commission". Woodrow Wilson center of scholars, Washington 1971.

(185) PEYROUX E. : "La chasse à la baleine dans le droit international public actuel". R.G.D.I.P., 1975, n° 1, p. 92/124.

(186) Règlement annexé à la convention : BOM, n° 27, p. 361.

(187) Protocole entré en vigueur le 4 mai 1959. Publié par la France par le décret 58.877 du 15 septembre 1958. BOM, n° 27, p. 307 - 1.

des mauvais résultats des campagnes causés par la pauvreté des stocks, qu'en 1962, les États membres parvinrent à un accord décidant de répartir le total des prises accordé annuellement, en contingents nationaux : la première étape vers une gestion rationnelle avait été franchie (188). Ceci à la suite des résultats du rapport scientifique que la commission avait commandé en 1960 à trois biologistes impartiaux, et qui attestait d'un état de surpêche dangereux. C'est dans ce contexte que les États concernés acceptèrent les réductions de quotas proposés en 1965 par la Commission.

Depuis cette date, elle a réussi à faire accepter des réductions de prises permettant de déterminer des quotas globaux scientifiquement acceptables. Mais la commission est liée par la volonté de ses membres : c'est l'attitude négative de ces derniers qui est responsable de la surpêche alarmante des cétacés. En fait, les termes de la convention de 1946 sont dépassés, la faiblesse de la commission ne réside pas seulement dans la portée limitée de ses pouvoirs, bien qu'elle soit assistée par la Commission permanente pour l'exploitation et la conservation des ressources marines dans le Pacifique Sud, mais également dans le fait que la chasse est réglementée sur la base artificielle des UBB, plutôt que sur un décompte précis des unités capturées espèce par espèce. De plus, il n'existe pas d'autorité s'imposant aux producteurs pour déterminer les contingents de prises.

C. LES MESURES ACTUELLES DE PROTECTION DES CÉTACÉS

En 1969, il avait été pêché 2 469 UBB et 38 000 cachalots dans la zone antarctique. Une telle chasse ne pouvant durer sans aboutir à l'extermination de ces populations, la 25^e session de la commission a proposé une révision du texte de la convention de 1946. Le projet d'amendement prévoit une saison d'ouverture plus courte, une période d'ouverture des bases terrestres, l'augmentation des espèces interdites de chasse, des zones interdites et la limitation du nombre des prises par campagnes (189). Lors de la 26^e session, le 24 juin 1974, la commission a déclaré que le stock des cétacés faisait partie du patrimoine commun de l'humanité, que la cause unique de dépopulation résidait dans l'exploitation excessive et qu'en conséquence, il était indispensable d'utiliser le stock uniquement en fonction du nombre maximum de prélèvements soutenable par chaque espèce (et non pas en fonction de l'U.B.B.).

C'est pourquoi, elle a classé l'ensemble des populations en trois catégories (190) :

1. Les stocks protégés, proches de l'épuisement et devant être entièrement interdits de chasse (rorquals bleus, baleine à bosse, grise, etc.).
2. Les stocks à surveiller, dont il est urgent de réglementer les prises pour les maintenir au niveau maximum soutenable (rorquals communs, cachalots).
3. Les stocks relativement inexploités pouvant être utilisés jusqu'à la limite du niveau maximum soutenable (rorqual de Bryde, orque).

En 1976, à force de s'entendre reprocher ses bonnes intentions qui, en général, restent sans effet, la commission a proposé des mesures très sévères (191). Celles-ci, cependant, ne pourront pas masquer la faiblesse inhérente de la commission due à l'absence d'un réel pouvoir de décision (192).

(188) O.N.U. Recueil des traités. Vol. 486, p. 264. Cette mesure — pourtant modeste — a été la cause d'une crise importante au sein de la commission que la Norvège et les Pays-Bas ont quittée temporairement pour montrer leur opposition aux mesures de restriction.

(189) Interdiction de capture des rorquals bleus et jubartes pendant trois ans, ouverture de la campagne du 12 décembre au 7 avril. 25^e session. 1973 in CHURCHILL et NORDQUIST "Law of the sea". Doc. n° 4, Oceana, Londres 1975, p. 187.

(190) Les critères de choix des espèces sont fixés par le comité scientifique. CHURCHILL et NORDQUIST : op. cit., p. 193. Lors de sa 27^e session en juin 1975, le stock de rorquals bleus a été évalué à 500 individus, limite extrême de reproduction de l'espèce. Pour la campagne 1976, il a été proposé le quota global de 32 430 cétacés. La chasse ne sera plus libre dans l'Atlantique nord : ces mesures ont été acceptées dans le délai de trois mois en dépit des réticences du Japon et de l'U.R.S.S., en raison de la pression de l'opinion publique mondiale. In RINDAL I. : "Chairman's report of 27th meeting". I.W.C., juillet 1975.

(191) 220 rorquals antarctiques au lieu de 1 000, 2 230 rorquals de Rudolf au lieu de 4 000, 8 300 cachalots au lieu de 10 000.

(192) PEYROUX E. : op. cit., p. 120 : "...Il conviendrait d'accroître l'autorité de l'I.W.C....au niveau des structures internes en lui conférant un pouvoir de décision et en augmentant le nombre des pays membres".

En fait la seule mesure acceptable est une protection générale des stocks : un moratoire de dix ans. Le texte de négociation de la 3^e conférence de l'O.N.U. mentionne les mammifères marins et précise que l'État côtier ou les organisations internationales peuvent interdire, réglementer ou limiter l'exploitation des mammifères (art. 65) et doivent coopérer pour la protection et le contrôle de ces stocks. Ces mesures sont applicables à la haute mer (art. 120). Il semble donc que la 3^e conférence incite les États et organismes spécialisés à favoriser l'interdiction des captures et la protection de ces animaux (193).

Pour sa part, la France a interdit la destruction, la capture et même la poursuite sans intention de tuer des delphinidés, sauf pour des motifs scientifiques (194).

SOUS-SECTION 2. - LE RÔLE DE LA C.E.E. DANS LA CONSERVATION DES STOCKS

La compatibilité d'une politique commune des pêches avec le traité de Rome ne fait aucun doute, il s'agit d'une compétence d'attribution (explicite) (art. 38), en conséquence, la réglementation de l'accès aux fonds de pêche des États membres est de la compétence des communautés. Le rattachement d'une politique de conservation à l'organisation d'une politique des structures est moins évidente. En 1967, la commission énonçait dans un rapport les principes de base pour l'instauration d'une politique commune des pêches (195) : il s'agissait d'harmoniser les législations nationales, de coordonner les moyens et les programmes scientifiques et de proposer un système communautaire de surveillance des fonds et de contrôle de leur exploitation (196).

Pour certains auteurs, l'exercice de la pêche supposait l'application d'un programme scientifique destiné à améliorer le rendement des "sols" et à préserver leur potentiel (197). Dans cette optique, le marché commun de la pêche devait être compétent pour traiter des problèmes de conservation. Pour d'autres, cette compétence prenait naissance dans la mise en commun des fonds de pêche (198), car la communautarisation suppose une gestion rationnelle des ressources de la zone commune.

En ce qui concerne les fondements du droit originaire, on peut trouver un premier élément de réponse dans le traité de Rome, où il est prévu (art. 39, §1 a) que : "la politique agricole commune a pour but... d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant le développement rationnel de la production...". Plus loin, on note (art. 103, § 2 et 4) : "Le conseil... peut décider des mesures appropriées à la situation [de la conjoncture]... ces procédures s'appliquent en cas de difficultés survenues dans l'approvisionnement en certains produits".

(193) Il ne reste que sept pays chasseurs : Afrique du Sud, Australie, Brésil, Islande, Norvège et surtout Japon et U.R.S.S. qui seuls pêchent en pélagique, in SAVINI M. : op. cit., p. 352. Si l'on excepte les chasses peu meurtrières des pêcheurs côtiers, seuls le Japon et l'U.R.S.S. posent un problème important car leurs flottes sont encore jeunes. Ces deux États ont encore signé un accord le 9 octobre 1975, sur les modalités de la campagne de l'hémisphère Sud pour 1976. On peut penser que même si un moratoire est accepté, il reste le danger d'une dernière chasse très meurtrière destinée à rentabiliser les navires, qui pourrait être fatale à certaines espèces. Puisqu'il existe des produits de substitution pour tous les composants rentables des cétacés, la solution du boycott des produits tirés de l'exploitation de ces animaux est utile. Les États-Unis, la Grande-Bretagne avaient choisi cette solution, la France pour sa part a annoncé cet embargo lors de la 28^e session de la commission à Cambridge, le 25 juin 1976. A la 29^e session tenue à Camberra, le 20 juin 1977, il a été décidé de ramener le total des prises mondiales à 18 191 (au lieu de 26 581 en 1976). COFI 77/10, mars 1977. SAVINI M. : "Report on international and national legislation for the conservation of marine mammals". Doc. F.A.O., n° 326. F.I.R.D./C 326, 1974.

(194) Arrêté ministériel du 20 octobre 1970. J.O. du 4 novembre, p. 10205.

(195) Rapport sur la situation du secteur de la pêche dans les États membres de la C.E.E. et les principes de base pour une politique commune : J.O.C.E. du 29 mars 1967, n° 58, p. 862.

(196) SIMONET R. : "L'intégration européenne des pêcheries communautaires, la politique commune des pêches". R.M.C. 1967, n° 101, p. 241-245.

(192) VAN DER MENSBRUGGHE Y. : "La mer et les communautés européennes", R.B.D.I. 1969, n° 1, p. 110.

(198) PEYROUX E. : "Les problèmes juridiques de la pêche dans le Marché Commun", R.T.D.E. 1973, n° 1, p. 51.

Pour ce qui est des fondements du droit dérivé, les éléments déterminants se trouvent dans l'acte d'adhésion du 22 janvier 1972 (art. 102) qui donne pouvoir au conseil pour statuer sur les conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la protection des fonds et la conservation des ressources, et dans le règlement 2141/70 du conseil sur l'établissement d'une politique commune des structures, où on peut lire au quatrième considérant qu'il est possible : "de prendre des mesures communautaires en vue de sauvegarder les ressources présentes dans les eaux en cause" et à l'article 4, lorsque les ressources sont exploitées de façon trop intensives : "Le conseil... peut arrêter les mesures nécessaires à leur conservation".

Enfin, l'arrêt Kramer a donné à la Cour l'occasion de se prononcer à ce sujet : "... qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions [art. 38, § 3, art. 39 à 46 et annexe 2 du traité — Règlement 2141/70 modifié] que la Communauté dispose sur le plan intérieur du pouvoir de prendre toutes mesures tendant à la conservation des ressources biologiques de la mer" (199). La C.E.E. a compétence en matière de conservation des stocks halieutiques. Il convient maintenant de connaître l'étendue de sa compétence ainsi que la compatibilité des décisions avec les engagements antérieurs des États membres.

PARAGRAPHE 1. - L'ÉTENDUE DES COMPÉTENCES DES COMMUNAUTÉS EN MATIÈRE DE CONSERVATION

La zone de pêche communautaire s'étend sur des fonds potentiellement riches, mais les États côtiers tiers ont tendance à développer une politique d'expansion de leur industrie de la pêche, réduisant du fait même le volume des surplus accessibles aux pêcheurs étrangers. Le mouvement de repli des flottes des États membres de la C.E.E. vers la zone communautaire est commencé, or l'état actuel des stocks nécessite leur reconstitution, ce qui doit conduire les États membres à réduire l'effort de pêche dans leur propre zone pendant plusieurs années consécutives. Enfin, tous les halieutes reconnaissent que la surexploitation de ces fonds dans le passé n'a pas permis d'atteindre jusqu'ici un rendement optimal. Dans ces conditions : "La Communauté se doit d'assurer sans tarder, par une politique appropriée de protection des fonds de pêche la conservation et la reconstitution des stocks" (200). Dans cette perspective, les buts de la Communauté seront : d'assurer une exploitation optimale, de préserver au maximum les niveaux de l'emploi et du revenu des régions littorales, d'adapter rapidement les flottes aux possibilités réelles de capture. On constate ainsi que la C.E.E. envisage de réglementer non seulement la conservation mais aussi le développement et la gestion des ressources biologiques des eaux sous sa juridiction.

Enfin, le traité de Rome donne capacité à la C.E.E. pour prendre des engagements internationaux dans tous les domaines de la Communauté, y compris les pêcheries (art. 113 § 3) : le conseil autorise la commission à ouvrir les négociations en vue d'accord avec les pays tiers; et l'article 210 reconnaît la personnalité juridique à la Communauté.

A. LE PROJET COMMUNAUTAIRE DE RÉGIME DE CONSERVATION

Une proposition de règlement instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche a été faite par la commission le 8 octobre 1976 (201). Ce projet rappelle la surexploitation des stocks et reconnaît la nécessité d'assurer la protection des fonds de pêche et la reconstitution des stocks. Dans cette optique, il est nécessaire d'établir un régime communautaire de conservation et de gestion fondé sur la limitation de l'effort de pêche et instituant des règles d'utilisation des ressources (202).

(199) C.J.C.E. : Affaires jointes, 3, 4 et 6/76 : Cornelis KRAMER et autres (demande de décision préjudicielle formulée par les arrondissements Rechtbauken de Zwolle et d'Alkmaar). Arrêt de la cour du 14 juillet 1976. Recueil de jurisprudence 1976/6, p. 1310.

(200) Commission des Communautés : "Future politique extérieure de la pêche et régime interne en matière de pêche". C.O.M. (76) 500 final, Bruxelles 23 septembre 1976. Régime interne, p. 5.

(201) J.O.C.E. n° C 255 du 28 octobre 1976, p. 3.

(202) Cette proposition a fait l'objet d'un rapport du parlement européen : C.E.E. : Rapport au nom de la commission de l'agriculture, documents de séance 13 décembre 1976, doc. 474/76. PE 46-548/déf. (J.O.C.E. n° C 57/44 du 7 mars 1977). Voir également avis du C.E.S. J.O.C.E. n° C 56 du 7 mars 1977, p. 73.

Ce projet estime qu'en ce qui concerne la politique extérieure de la pêche, la commission doit entamer des négociations en vue de la conclusion d'accords internationaux pour la conservation des ressources qui aillent au-delà des pouvoirs limités conférés aux commissions de pêche existantes. Au plan du régime interne de la pêche, tout en regrettant de ne pouvoir encore s'appliquer à la Méditerranée et à la Baltique, où les problèmes spécifiques sont trop nombreux, le projet propose que les mesures de conservation soient fondées sur un système de zones de pêche réservées où l'effort de pêche serait contrôlé au moyen de licences d'exploitation qui permettraient de capturer les espèces autorisées en respectant des quotas globaux applicables à chaque État membre. Ce rapport propose d'instaurer un système de conservation basé sur une restriction de l'effort de pêche à trois niveaux, tout en tenant compte des droits historiques pour certains États tiers ainsi que des nécessités économiques des régions côtières. Pour la première fois un système complet de conservation est proposé prévoyant les modalités d'application et les moyens de reconversion indispensables pour les navires qui, du fait des quotas, se trouveront en surnombre par rapport à la capacité de capture autorisée pour un État membre.

Afin de déterminer les mesures de conservation les plus appropriées, la commission devra instituer auprès d'elle un comité scientifique et technique des pêches qui se prononcera sur la situation des ressources, sur les conditions de conservation et sur les équipements scientifiques et techniques de la Communauté en matière halieutique (art. 13 du projet). Le conseil arrêtera les mesures de conservation sur proposition du comité scientifique (art. 2). Ses pouvoirs seront très étendus puisqu'il pourra déterminer les zones de pêche, la taille et la puissance des navires, le maillage des filets, les tailles ou le poids minimum des espèces, les limitations de capture par espèces et surtout par État.

Enfin, notons que sur le plan de la "communautarisation" des eaux, le projet prévoit (art. 6) que la pêche, dans la zone de 12 milles à partir des lignes de base, sera réservée aux pêcheurs traditionnels, donc aux ressortissants de l'État riverain sauf dans le cas d'accords bilatéraux anciens. Ce dernier point peut être considéré comme une mesure d'apaisement à l'égard des pêcheurs anglais et irlandais, mais aussi comme un moyen pour l'État riverain de contrôler avec le maximum d'efficacité les zones de frai des principales espèces commerciales.

B. L'APPLICATION D'UN RÉGIME DE CONSERVATION

L'application au niveau communautaire d'un tel système de conservation, quelle que soit sa qualité scientifique, est problématique puisqu'il n'existe pas de véritable juridiction communautaire. L'accord des États membres d'appliquer une mesure est le seul moyen pour faire respecter les principes de conservation retenus (203). Si comme le veut l'article 8 du projet, un système de licences est institué pour toute activité de pêche professionnelle et que celui-ci soit accepté par les États membres, on pourrait voir là un moyen de coercition important car les licences pourraient être retirées aux exploitants qui ne respecteraient pas les mesures de conservation.

Le texte reste muet sur l'autorité qui délivrera ces licences; on peut penser que, s'il s'agit des administrations nationales, la menace du retrait de licence est assez illusoire (204). Indépendamment du recours au contentieux du manquement prévu à l'article 169 du traité, puisque les attributions de quotas sont annuelles, la commission pourrait envisager la possibilité de réduire les tonnages autorisés aux États membres qui ne feraient pas respecter les mesures de conservation. Cette solution aurait l'avantage de la rapidité et de la souplesse.

(203) On connaît cependant les limites : la C.J.C.E. a décidé la levée des mesures discriminatoires de l'Irlande le 14 juillet 1977 (non respect du principe de la liberté d'accès dans les eaux communautaires).

(204) Tout porte à croire que les licences seront obligatoires pour les navires des États tiers (cf. : les accords précités C.E.E.-U.R.S.S. pour vingt-sept navires nommément désignés et un quota préétabli : règlement C.E.E. n° 194/77 J.O.C.E. n° L 25 du 29 janvier 1977, p. 46) il serait souhaitable que le projet en fasse mention. Proposition de règlement (C.E.E.) du conseil créant un régime de licences pour le contrôle des activités de pêche des pays tiers dans les eaux relevant de la souveraineté des États membres. Présentée par la commission au conseil le 17 mai 1977. J.O.C.E. n° C 138 du 11 juin 1977, p. 10.

Cependant, il semble que devant la situation alarmante où se trouvent certaines pêcheries, les États membres prendront les mesures nécessaires pour que les moyens de conservation décidés par le conseil soient respectés : le règlement 350/77 du 18 février 1977 en est une illustration (205). On peut s'interroger sur la portée réelle de ce texte : simple élément transitoire de la politique externe (mesures en accord avec la politique de la N.E.A.F.C.) ou bien premier pas dans la mise en place d'une politique "interne" de la conservation des ressources halieutiques. Certes, le conseil se réfère aux mesures prises par les États membres en vertu d'engagements internationaux contractés pour les zones de la mer du Nord et de l'Atlantique Nord, mais le règlement fait référence à l'article 103 du traité sur la politique de conjoncture interne de la communauté et considère que les États membres peuvent prendre des dispositions particulières en l'attente d'un régime communautaire de conservation et de gestion. Le présent règlement s'insère dans le même cadre, il s'agit de prendre des mesures d'urgence car l'approvisionnement de la Communauté est menacé : ce qui justifie le recours à l'article 103. Le conseil se réserve, du reste, la possibilité d'insérer ultérieurement ces mesures dans le cadre de politique agricole commune. Il s'agit bien d'un premier pas dans la mise en place d'une politique "interne".

Le conseil C.E.E. a estimé que la situation précaire de certains stocks nécessitait des mesures d'urgence pour préserver les captures à venir, dans le cadre d'une gestion rationnelle, sans attendre l'adoption d'un régime communautaire de conservation et de gestion. Se fondant sur la résolution du 3 novembre 1976 permettant aux États membres de prendre des mesures pour assurer la protection des ressources de pêche, le conseil a interdit la pêche au hareng en mer du Nord en mars et avril 1977 et en mer Celtique de mars à décembre 1977. Il s'autorise à instituer des maillages plus larges que ceux autorisés par les États membres pour la pêche de certaines espèces. Enfin, il interdit la pêche du tacaud norvégien dans la mer du Nord en mars 1977. Les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions de ce règlement (206) (art. 7). On peut noter que ce règlement qui a été adopté à l'unanimité exclut dans la zone de pêche communautaire l'utilisation de navires-usines.

La C.E.E. dépasse le cadre de la mise en place d'une organisation commune des marchés entre les États membres. Elle montre nettement sa volonté de régler dans leur ensemble les pêches maritimes.

(205) Règlement C.E.E. n° 350/77 du 18 février 1977 définissant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche. J.O.C.E. n° L 48/28 du 19 février 1977. Ceci étant confirmé par les règlements (C.E.E.) n° 879/77 et n° 1417/77 du conseil, modifiant le précédent (prolongement de la période d'interdiction de pêche des espèces susvisées). J.O.C.E. L 160 du 30 juin 1977, p. 20. On constate que ces mesures sont dites "intérimaires", elles précèdent en raison de l'urgence les mesures qui seront prises en fonction de la politique commune dès que le règlement général sur la conservation sera adopté. Il s'agit de faire le lien entre les moyens de conservation adoptés par les États membres et les moyens à venir dont se dotera la C.E.E.

(206) Les espèces interdites de pêche (art. 6) peuvent être capturées à titre de prises accessoires dans les limites selon le cas, de 5 à 10 % des tonnages débarqués : des limites aussi basses, en raison du manque de sélectivité des engins de capture, sont de nature à constituer un obstacle sérieux à l'exercice de certains types de pêche. Le règlement prévoit que les États membres effectueront des contrôles qui feront l'objet de rapports réguliers à la commission. On peut noter que jusqu'à présent, ce règlement intérimaire a été respecté par les pêcheurs des États membres, ainsi que son prolongement en 1978.

PARAGRAPHE 2. - LA COMPATIBILITÉ DES ENGAGEMENTS DES ÉTATS MEMBRES AU SEIN DE LA C.E.E. ET HORS DE L'ORGANISATION

La C.E.E. a compétence pour prendre des mesures de conservation qui s'imposent aux États membres, elle a également compétence pour prendre des engagements internationaux (art. 113 et 210 du traité). En conséquence, les États membres ne peuvent prendre aucun engagement susceptible de "gêner l'organisation" (207) (soit un engagement contraire au but de la C.E.E., soit de nature à rendre plus difficile l'instauration de la politique commune). Dans ces conditions, qu'advient-il des traités signés avant 1970 sur la préservation des stocks? Les États membres peuvent-ils faire appliquer à leurs nationaux les recommandations des organes de pêche auxquels ils sont parties? Alors que, semble-t-il, la C.E.E. doit entamer des négociations avec ces organes internationaux afin d'y adhérer à la place des États membres. La participation des neuf États est en cause dans les organes régionaux ou par espèces et, en raison de son ressort géographique, l'existence même de la commission des pêches pour l'Atlantique du Nord-Est est en cause. La Cour de Justice des Communautés européennes a eu récemment l'occasion de se prononcer à ce sujet.

A. LA SUBSTITUTION PROGRESSIVE DE LA C.E.E. AUX ÉTATS MEMBRES DANS LES ORGANES DE PÊCHE

Dans l'affaire *Cornelis Kramer et autres* — ressources biologiques de la mer — (208) du 14 juillet 1976, la Cour européenne devait se prononcer sur les points suivants :

1. Les États membres ont-ils encore le pouvoir de fixer des quotas de pêche recommandés par un organe de pêche, compte tenu des articles 38 à 47 du traité de la C.E.E., des règlements 2141/70 et 2142/70 ainsi que de l'article 102 du traité d'adhésion?

2. Les institutions de la C.E.E. ont-elles seules le pouvoir de conclure des accords sur la conservation des espèces pour déterminer des mesures applicables avec les organes de pêche?

3. Le système des quotas est-il compatible avec le droit communautaire?

L'affaire *Kramer* ne traite que de la situation juridique d'un État membre de la C.E.E. en 1975, alors que les partenaires riverains de l'Atlantique et de la mer du Nord n'avaient pas encore étendu leurs zones de pêche à 200 milles. Cependant, cela ne modifie pas le problème de la compétence externe de la Communauté. Lors de la session du 20 janvier 1976, le Conseil C.E.E. a autorisé temporairement les quotas proposés par la N.E.A.F.C. en 1976, au motif que la C.E.E. n'a pas encore de réglementation pour la conservation (209).

(207) Arrêt *KRAMER* C.J.C.E., rec. 1976/6, p. 1314, § 51.

(208) C.J.C.E. : *Recueil de jurisprudence 1976/6*, pp. 1279/1331. En novembre 1974, la N.E.A.F.C. a adopté une recommandation pour limiter les captures de soles et de plies dont les stocks sont gravement menacés. Des quotas sont fixés pour la campagne 1975 avec une répartition entre États membres de la commission de pêche (maximum de prises par États, de puissance embarquée, de tonnage de navires) applicables dans les mers territoriales et en haute mer sur l'étendue de la zone N.E.A.F.C. Les Pays-Bas adoptent un décret reprenant les mesures ci-dessus, ainsi qu'un arrêté sur les modalités d'exécution (25 février et 24 avril 1975). Des pêcheurs hollandais violent cette réglementation. Les tribunaux locaux, qui avaient à connaître des sanctions imposées par l'administration néerlandaise, demandent à la Cour d'interpréter le traité de Rome à ce sujet, et notamment les articles 30, 31 et 34 sur les restrictions quantitatives aux échanges et l'article 210 sur la personnalité juridique de la C.E.E. : les Pays-Bas pouvaient-ils imposer à leurs ressortissants des restrictions de captures non imposées par la C.E.E. et recommandées par un organe international auquel celle-ci n'est pas partie, alors que la conservation des espèces halieutiques entre dans ses attributions? PEYROUX E. : "Les incidences du nouveau droit de la mer sur le régime de pêche des Neuf", R.T.D.E. 1977, n° 1, pp. 53 à 78.

(209) Le règlement du conseil 811/76 du 6 avril 1976 portant autorisation temporaire de certains régimes de quotas de capture dans le secteur de la pêche reconnaît que : les ressources halieutiques sont menacées par des prises incontrôlées, le développement rationnel de la pêche est perturbé si les apports ne sont pas limités, il faut autoriser les États à maintenir temporairement les accords déjà conclus par les États membres à ce sujet en attendant que la C.E.E. prenne une réglementation. Le règlement déclare qu'en conséquence, les États sont autorisés à limiter les captures, conformément à leurs engagements internationaux conclus ou à conclure (art. 1). J.O.C.E. du 9 avril 1976, n° L 49, p. 1. Ce règlement basé sur l'article 43 du traité est un acte purement communautaire (qui confirme a contrario une compétence externe de la Communauté). A ce sujet, DAILLIER P. : "La participation des Communautés européennes aux relations internationales maritimes : enseignements de la pratique récente", annuaire de droit maritime et aérien, Nantes 1976. Donc, il ne faut pas porter atteinte aux mesures conservatoires de la N.E.A.F.C. et qu'en conséquence, il est nécessaire de maintenir les règles prises par les États à ce propos, lorsqu'elles sont issues d'engagements internationaux, en l'attente d'une réglementation de la C.E.E.

De plus, la convention de Genève de 1958 fait obligation aux États parties de prendre des mesures de conservation, or la N.E.A.F.C. a un but de conservation. Notons que les États membres de la C.E.E. se sont concertés afin de définir une politique commune avant la réunion de la N.E.A.F.C. Ces mesures sont-elles contraires au principe d'élimination des restrictions quantitatives entre États membres (art. 30, 31, 34 du traité)? Préserver des stocks biologiques n'est pas réduire la production, mais au contraire c'est un moyen destiné à permettre une plus grande production à l'avenir. Les systèmes destinés à réduire l'effort de pêche dans un but de conservation font partie intégrante des objectifs de la C.E.E. (règlements 2141/70 et 2142/70, art. 102 du traité d'adhésion, règlement 811/76). Tous ces moyens juridiques recherchent un rendement optimum constant des pêcheries, il ne s'agit pas d'une restriction quantitative aux échanges.

La technique des quotas internationaux n'est pas contraire au droit communautaire et les États peuvent contracter des engagements internationaux en matière de conservation, à condition que ceux-ci ne soient pas de longue durée et qu'aucune clause ne puisse gêner la C.E.E. Les États membres doivent mener une action commune dans les commissions de pêche et donc se concerter au préalable. Cette compétence des États membres a un caractère transitoire car la Communauté a compétence pour prendre des engagements internationaux à propos de la conservation des pêcheries, en conséquence : "dès que les institutions communautaires auront ouvert la procédure tendant à la mise en œuvre des dispositions de l'article 102 de l'acte d'adhésion... les États membres seront obligés d'utiliser tous les moyens juridiques et politiques dont ils disposent pour assurer la participation de la Communauté à la convention de la N.E.A.F.C. et autres accords semblables" (210).

Afin de ne pas nuire à la continuité de la conservation des stocks de la zone nord-est Atlantique, la Cour reconnaît la possibilité pour les États membres de la C.E.E. de prendre des mesures conservatoires tant que la politique commune en matière de stocks vivants ne sera pas arrêtée. Cette période transitoire passée, la C.E.E. aura compétence exclusive pour régler tous les moyens de conservation. La Communauté devra alors adhérer aux organes de pêche auxquels sont parties les États membres. La C.E.E. sera seule compétente dans la zone des 200 milles des États membres comme en haute mer ou dans les zones économiques des États tiers. Cependant, ce schéma juridique n'est acceptable qu'en théorie : certains États tiers ont accepté qu'un État membre (souvent la France) traite avec eux des droits de pêche basés sur des raisons historiques ou économiques; nous savons que ces États tiers (notamment le Canada) ne veulent en aucun cas étendre un "privilège" de pêche aux huit autres États de la Communauté. Il peut se produire également qu'un seul État membre soit partie à un organe de pêche (par exemple la France en ce qui concerne l'I.C.C.A.T. ou l'I.A.T.T.C.) : les autres États parties à un organe de pêche n'accepteront pas que la C.E.E. (et son important potentiel de pêche) négocie des quotas déjà considérés comme faibles par les anciens membres de la commission de pêche. Dans ces deux cas, la C.E.E. sera amenée à autoriser un État membre à négocier soit pour lui-même seulement, soit au nom de la Communauté, des accords particuliers (la C.E.E. a demandé à la France de la représenter à l'I.C.C.A.T.).

L'application rigide du droit communautaire dans ce domaine paraît difficile à assurer. Le schéma idéal serait le suivant :

1. La Communauté négocie à la place et pour le compte des États membres dans les organes de pêche.
2. Les États tiers (membres de l'organe de pêche) ne font pas d'opposition du moment où le quota demandé n'est pas en augmentation.
3. La Communauté par ses procédures propres décide de l'affectation du quota obtenu à un État membre ou à plusieurs (membres de l'organe de pêche auparavant).

(210) Arrêt KRAMER, op. cit., p. 1315, § 45.

En pratique, il semble difficile de penser que les États membres de la C.E.E. ayant par ce biais accès à un organe de pêche n'en profitent pas pour favoriser ce type de pêche chez leurs nationaux, en raison même de la crise des pêches européennes dont le champ d'action se réduit considérablement. On peut craindre que l'État membre partie à la commission de pêche en soit exclu par ses partenaires plutôt que de risquer de voir accepter de nouvelles flottilles européennes, ou bien que cela entraîne la disparition de la commission dans sa forme actuelle.

On peut conclure à une action limitée de la C.E.E. sur ce plan. La Communauté ne pourra pas faire partie de commissions de pêche où historiquement elle n'a pas sa place, alors que maintenant la tendance au "groupisme" influence fortement les pêches maritimes et que l'on assiste à un repli sur eux-mêmes des États pêcheurs d'une même zone pour préserver des stocks qu'ils considèrent comme un "patrimoine" à ne pas trop partager.

La politique commune en matière de pêche ne peut aboutir que dans la zone communautaire dans le cadre de certains accords de portée universelle où la C.E.E. sera reconnue comme entité juridique, ou bien pour négocier les mesures de conservation dans les zones de pêche où plusieurs États membres exploitent les stocks (par exemple l'I.C.N.A.F.).

B. DES CONSÉQUENCES INÉLUCTABLES : LA DISPARITION DE LA N.E.A.F.C. ET DE L'I.C.N.A.F.

Il va falloir un temps d'adaptation pour que la C.E.E. puisse participer en tant que telle à l'ensemble des organes de pêche auxquels adhèrent ses membres; en revanche, il en va différemment pour certaines zones et en particulier celles de l'Atlantique Nord.

Dans le cas de l'I.C.N.A.F., à laquelle participent les cinq grands États pêcheurs de la C.E.E., il ne fait aucun doute que la substitution sera possible en droit, si l'on excepte le cas des droits historiques français dans cette région, qui pourraient faire l'objet de garanties, tout en respectant les exigences communautaires. En fait, on peut se demander si la participation de la C.E.E. pourra être effective dans la mesure où la zone de cette commission est comprise à 80 % dans les zones économiques canadienne et américaine. Il semble que la C.E.E. a plutôt une tâche de négociation à assurer pour l'accès de ses membres dans la zone, comme elle l'a déjà réalisé avec les États-Unis (en ce qui concerne le cas particulier de la France, il suffit qu'une clause du traité réserve la mise en œuvre du traité bilatéral antérieur). Elle ne pourra avoir d'autres compétences sur cette zone puisque la conservation sera l'affaire des riverains.

Depuis la création en 1978 de l'organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (N.A.F.C.O.), Américains et Canadiens ont montré qu'ils se considèrent seuls compétents pour gérer les stocks de l'ancienne zone de la commission internationale pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest (I.C.N.A.F.). L'ancien organe est bien mort juridiquement. Cependant, la volonté de coopérer est certaine entre les États membres de l'organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (N.A.F.C.O.) et la C.E.E. puisqu'une conférence a eu lieu à Ottawa, du 11 au 21 octobre 1977 sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest. Une convention a été ouverte à la signature jusqu'au 31 octobre 1978. La commission de la C.E.E. a fait une proposition pour que le conseil approuve cette convention au nom de la Communauté européenne (211). La coopération doit s'instaurer au niveau scientifique (art .8). Les États de la C.E.E. pourront faire des propositions (art. 4) mais les décisions seront prises par les États côtiers (art. 7 et 11).

(211) J.O.C.E. C 271, du 15 novembre 1978, p. 2.

En ce qui concerne l'Atlantique du Nord-Est, la situation est différente puisque la C.E.E. sera à même de négocier avec les États tiers l'exploitation des eaux communautaires en contrepartie de droits de pêche pour ses membres, mais aussi pourra dicter les normes de la conservation des stocks de la zone. La N.E.A.F.C. n'aura plus de raison d'être, après que la C.E.E. aura négocié des accords avec l'Union Soviétique et la Pologne. Nous savons que la commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (N.E.A.F.C.) ne possédait pas de laboratoire océanographique propre; elle ne pourra même plus servir de conseiller scientifique pour les exploitants de la zone. Du reste, nous avons vu que la C.E.E. va créer son propre conseil scientifique en matière halieutique (qui en fait sera le Centre International pour l'Exploration de la Mer (C.I.E.M.) ou bien une branche spécialisée du C.I.E.M.).

En tout état de cause, la commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (N.E.A.F.C.) est appelée à disparaître rapidement, confirmant ainsi le mouvement de "régionalisation" des pêcheries mondiales, montrant l'appartenance des stocks de la mer côtière à l'État ou au groupe d'États les plus proches (212).

(212) Citons à l'appui de notre thèse l'exemple de la mince zone de haute mer située entre l'Islande et le Spitzberg, du 66° au 77° parallèles nord : les espèces de cette bande, n'appartenant géographiquement à aucune zone économique voisine, ne sont pas différentes de celles croissant dans ces zones économiques; il semble difficile de penser que les mesures de conservation scientifiquement fondées que l'Islande, la Norvège et le Danemark adopteront pour la protection des espèces nordiques ne seront pas applicables dans cette bande étroite qui est une anomalie juridique issue des hasards de la géographie. Cf. : dans le même sens, la position des États-Unis et du Canada pour la zone intermédiaire entre leurs zones économiques. Department of state announcement on maritime boundaries between the United States and Canada, 1^{er} novembre 1976, I.L.M. 1976, n° 6, p. 1435.

CHAPITRE SECOND

LE CONTRÔLE ET LA SANCTION DE L'APPLICATION DES NORMES DE LA CONSERVATION

Destinataires des normes de droit international public qu'ils ont créées, les États en assurent également l'application. Il appartient à chaque État de faire appliquer par ses ressortissants les règles coutumières et les dispositions des accords internationaux auxquelles il est partie. Ainsi l'État applique directement les règles du droit international public à ses navires en mer. "L'imperfection de ce système est éclatante. En admettant même une bonne volonté réciproque, l'application uniforme par chaque État des règles en cause est difficile à réaliser en l'absence de contrôle international" (1). Les organisations internationales, quant à elles, n'ont qu'une compétence restreinte dans l'application des règles du droit international, qui ne porte en principe que sur leur administration interne ou sur leurs zones de compétences exclusives. Un contrôle international de l'application des normes s'impose particulièrement en ce qui concerne l'exploitation de l'océan où la surveillance est, par hypothèse, difficile à assurer. Un tel contrôle suppose la nécessité de vérifier l'existence et la validité de la norme en cas de différend né de l'exercice du contrôle ou du contenu même de la mesure de conservation.

Cette vérification implique de rechercher si le contenu de la règle est compatible avec le droit en vigueur; elle exige l'interprétation de cette règle.

Le contrôle de l'application des normes revêt deux aspects :

— l'organisation du système de police internationale et l'exercice de la police internationale, conduisant à la sanction des manquements aux obligations issues des traités sur la conservation des ressources.

— en raison de la difficulté du contrôle des infractions en haute mer et des intérêts contradictoires des États en matière de pêche maritime, la limitation de la police de la conservation des espèces au contrôle de l'État sur les seuls navires battant son pavillon serait un échec. L'exercice du pouvoir de police en haute mer doit revêtir un caractère international. Il s'agit en effet d'instaurer une surveillance destinée à prévenir ou constater les infractions à un corps de règles mis au point non seulement pour assurer l'ordre ou la sécurité en général, mais aussi la conservation des ressources.

Dans son sens général, la police de la haute mer désigne la surveillance exercée par les navires de guerre et à laquelle on rattache habituellement l'enquête du pavillon, le droit de visite ou la répression de la piraterie (2).

Gidel donne une définition plus précise en reconnaissant l'existence de plusieurs polices spéciales : "Sous le nom de polices spéciales de la haute mer, nous entendons les réglementations qui ont été établies sur tel ou tel objet particulier, par voie de convention entre deux ou plusieurs puissances et en vertu desquelles, dans certains cas et pour certains buts, les navires dûment qualifiés à cet effet de chacune des puissances contractantes pourront exercer en haute mer des actes d'autorité à l'égard des navires de chacune des autres " (3).

(1) PINTO R. : "Le droit des relations internationales". Bibliothèque économique et politique. Payot, Paris 1972, p. 120.

(2) FAUCHILLE P. : "Traité de droit international public". Paris 1921-1926, n° 483/39.

(3) GIDEL G. : "Le droit international public de la mer". Paris 1932. Tome I, p. 387. CAVARE L. : "Le droit international public positif". Paris, Pedone 1969, tome II, p. 723.

Indépendamment de la répression de la piraterie ou de la traite, on pourra distinguer entre autres : la police de la navigation ayant pour objet d'assurer la sécurité en mer, la police des pêches maritimes destinée à assurer le bon exercice de la liberté de pêche en haute mer, ou encore la police de la conservation des espèces biologiques, dont le but est de contrôler l'application des règles destinées à assurer le rendement maximum soutenable d'une pêcherie. C'est cette dernière qui fera l'objet de la présente section.

La police de la conservation peut s'exercer selon plusieurs modes (4) :

1. Par voie d'administration directe, ce qui suppose le transfert à une organisation internationale des pouvoirs de contrôle des agents des ordres juridiques internes et un droit exclusif pour celle-ci d'exercer toute activité soumise à son contrôle. Ce qui aurait pu être le cas si la troisième conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer avait proposé la création d'une organisation des pêches maritimes pour la zone internationale. Cette solution n'ayant pas été retenue, ce mode de contrôle ne peut voir le jour actuellement (on pouvait l'imaginer dans le cadre de la C.E.E.).

2. Par un organe international indépendant qui peut vérifier les renseignements fournis par les États et canaliser les manquements observés par les agents habilités. Cet organe international, assurant l'information nécessaire auprès des autres États membres, permet que toute publicité soit faite sur la nature des infractions, leurs fréquences, ainsi que sur leurs auteurs. Ce rôle est exercé par les commissions de pêche, dont l'action dans ce domaine n'est pas négligeable.

3. Enfin, la police de la conservation peut être effectuée par les agents des États membres. Dans ce dernier cas, qui correspond à la pratique internationale classique, nous avons vu qu'un contrôle exercé par les agents d'un État sur les seuls navires battant pavillon de cet État est insuffisant en matière de pêcheries ; il est indispensable que les États parties à une même convention puissent exercer de façon réciproque le contrôle qui y est prévu.

En l'absence d'un corps de personnalités indépendantes nommées par une organisation internationale compétente, le contrôle effectif au niveau de la police de la conservation ne peut être exercé matériellement que par les représentants des États membres. Cette solution qui prévaut actuellement est l'une des expressions du contrôle interétatique. Par leurs accords internationaux, les États n'acceptent généralement que les procédures de contrôle les moins contraignantes, afin de préserver leur souveraineté. Ce mode de contrôle confié aux États renforce celui qu'ils exercent naturellement par la voie diplomatique, ainsi il leur sera possible d'inspecter les installations ou navires d'autres États et de signaler les violations des règles établies (5). Le contrôle réciproque présente des avantages substantiels : tout d'abord, ce système permet une plus grande fréquence de visites à bord des navires concernés, donc une meilleure vérification de l'application des normes.

Ensuite, il rend l'opération de contrôle plus juste, car, d'une part, les États parties à une même convention ne disposent pas toujours d'un potentiel de surveillance comparable dû à une grande disparité de leurs moyens à la mer, d'autre part, l'exercice même de la surveillance en mer n'est pas réalisé avec le même zèle par tous les cocontractants : "Un navire de pêche se faisant contrôler par un inspecteur de son pavillon acceptera mal qu'un navire qui pêche dans le même secteur puisse, en toute impunité, continuer de se livrer à la pêche en violation des dispositions prévues sous prétexte que ce navire en infraction a une nationalité différente, et qu'il ne se trouve pas dans les parages, un inspecteur de sa nationalité pour sanctionner son infraction" (6). Enfin, il

(4) KOPELMANAS L. : "Le contrôle international". R.C.A.D.I. 1949, p. 59 et suiv.

(5) PINTO R. : op. cit., p. 121. Le professeur PINTO cite à ce propos comme exemple, le pouvoir d'inspection des ÉTATS INTÉRESSÉS PAR L'ARTICLE 7 du traité sur l'Antarctique de décembre 1959, ainsi que le protocole soviéto-américain du 26 mai 1972 sur la limitation des armes offensives stratégiques (art. 5) : "Chaque partie utilisera les moyens de contrôle technique nationaux... de façon compatible avec les principes reconnus du droit international".

(6) BLIN P. : "Le contrôle international en matière de pêche". Thèse dactylographiée, Strasbourg, 1975, p. 26.

est certain que quelle que soit l'administration chargée d'exercer le contrôle, les agents habilités se montrent moins sévères envers les infractions commises par leurs concitoyens que par les pêcheurs d'États tiers : le contrôle des règles de la conservation est plus efficace s'il est réciproque (7).

SECTION 1

L'ORGANISATION DU SYSTÈME DE POLICE INTERNATIONALE DE LA CONSERVATION DES ESPÈCES

De nombreux incidents étaient survenus à la fin du XIX^e siècle en mer du Nord entre pêcheurs harenguiers de diverses nationalités. Les États riverains de la mer du Nord signèrent, le 6 mai 1882 à La Haye, la convention sur la police des pêches en mer du Nord pour éviter les incidents entre pêcheurs et prévenir les avaries aux engins de pêche et aux navires (8). Cette convention a régi pendant 80 ans les opérations de pêche dans cette région importante au plan halieutique. La surveillance est exercée par les bâtiments de la marine militaire des parties contractantes (art. 26). La convention distingue la surveillance de l'identité et de la nationalité des navires, ainsi que celle des engins prohibés qui relèvent de la compétence des bâtiments croiseurs de la nationalité du navire de pêche (art. 27), et la surveillance des opérations de pêche qui appartient aux bâtiments croiseurs de toutes les parties contractantes, quelle que soit la nationalité du navire de pêche (art. 28). Les commandants de ces bâtiments apprécient la gravité des faits, dressent procès-verbal et, peuvent même conduire le navire du contrevenant dans un port de son pavillon (art. 29 et 30). L'intérêt de ce traité est d'instaurer une police de la haute mer fondée sur un mandat réciproque confié par chaque partie contractante aux autres parties, pour assurer le maintien de l'ordre sur les lieux de pêche de mer du Nord. Une faille était ainsi ouverte dans le système classique de l'exercice de la souveraineté de l'État en haute mer sur les navires de son pavillon.

Cette faille prend la forme d'une délégation de pouvoir que les États cocontractants vont s'octroyer par traité dans les limites précises de celui-ci, pour une meilleure application des clauses qu'ils se sont engagés à faire respecter. La nécessité d'une police internationale en haute mer s'est fait sentir dans d'autres domaines : ainsi la convention de La Haye du 16 novembre 1887 pour lutter contre la vente de spiritueux aux navires de pêche par les ravitailleurs dénommés "cabarets flottants" (9).

La convention de Londres du 9 mars 1964 a réparti simplement les compétences entre l'État riverain et les États tiers dans les zones qu'elle délimite, mais la conférence adoptait, le 17 janvier 1964, une résolution tendant à réunir une conférence technique, dès que possible, pour régler la pêche d'après les principes généraux de la convention de 1882 (qui avait été dénoncée par la Grande-Bretagne, le 15 mai 1964), pour créer un code moderne des opérations de pêche et activités connexes dans l'Atlantique Nord (10). Ce n'est que le 1^{er} juin 1967 qu'a été signée la

(7) L'exercice de la police des pêches revêt deux aspects : le contrôle des opérations de pêche et celui de la conservation des espèces. Le contrôle des opérations de pêche porte sur la navigation, la sécurité des navires, le bon ordre dans l'exercice de la liberté de pêche en haute mer et le marquage des engins de propulsion, de sauvetage, ou de pêche. Le contrôle de la conservation des espèces seul nous intéresse dans le cadre de cette section, cependant la surveillance des opérations de pêche ayant été à l'origine du système de contrôle en haute mer, nous aborderons cet aspect de la police des pêches lorsqu'il est à l'origine de techniques utilisées pour la police de la conservation.

(8) Convention signée par l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. BOM n° 27, p. 106. Décret de promulgation du 5 avril 1884 (BOMM, p. 847). Loi du 15 janvier 1884 portant répression des infractions à la convention du 6 mai 1882 sur la police des pêches dans la mer du Nord en dehors des eaux territoriales (BOM, n° 27, p. 116).

(9) GIDEL G. : op. cit., p. 433.

(10) VOELKEL M. : "La convention du 1^{er} juin 1967 sur l'exercice de la pêche dans l'Atlantique Nord", A.F.D.I. 1967, p. 647.

convention de Londres sur l'exercice de la pêche dans l'Atlantique Nord : cadre moderne du contrôle des opérations de pêche instituant un système de contrôle original (11) qui avait déjà été utilisé pour la police de la conservation des espèces au sein de certaines commissions de pêche.

En effet, le pouvoir de police qui comprend la surveillance, le contrôle et parfois la contrainte ou la coercition (12), a été incorporé dans de nombreuses conventions portant sur la conservation des espèces (13).

PARAGRAPHE 1. - LE FONDEMENT ET LA FORCE DES CLAUSES INSTITUANT LA POLICE DE LA CONSERVATION

A. LES CLAUSES DES CONVENTIONS

Deux types de clauses dans les conventions sur la conservation des espèces peuvent servir de fondement juridique à cette police : les clauses de certaines conventions prévoient et instaurent un système de contrôle. Elles sont incorporées au corps de la convention (14). Les grandes conventions auxquelles la France est partie ne prévoient pas de tels systèmes, du moins à leur origine. On s'aperçoit en effet que les conventions qui ont prévu les modalités du contrôle régissent une espèce particulière, ou bien ont un ressort géographique étroit et ne concernent que peu d'États (la convention de Washington de 1911 sur les phoques à fourrure ne concerne que quatre États, celle de 1930 sur le saumon, deux seulement).

La raison de ces clauses précises est évidente : si quelques États pêchent ou chassent une espèce très précise ou sur une zone particulière, et souvent depuis très longtemps, il leur sera plus facile de s'entendre pour convenir de la nécessité d'une police de la conservation, car leurs intérêts risquent d'être communs et un climat de confiance s'instaurera assez facilement entre les responsables de deux, trois ou quatre États seulement (15). D'autres conventions prévoient le principe d'un contrôle international sans en indiquer les modalités d'exercice. Par exemple, la convention pour les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est prévoit (art. 13) que des recommandations peuvent être prises en vue d'assurer un contrôle. Il n'est rien précisé sur le contenu de ce contrôle à déterminer, ainsi le texte constitutif de la N.E.A.F.C. ne propose pas de délégation du pouvoir de police des États aux cocontractants.

(11) Par ce moyen juridique, les cocontractants s'obligent mutuellement à faire respecter les traités par leurs ressortissants. Il en va différemment de la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 qui, en matière de pollution par hydrocarbures, autorise le cocontractant menacé par un danger de pollution à intervenir en haute mer sur des navires ne portant pas son pavillon et qui menacent ses côtes. Au lieu de l'organisation en commun d'une activité en haute mer, il s'agit plutôt ici d'un moyen d'auto-défense. LUCCHINI L. : "La pollution des mers par les hydrocarbures ou les fissures du droit international classique". J.D.I., 1970, n° 4, p. 795.

(12) Ce qui correspond aux termes d'"inspection", "supervision" et "enforcement" utilisés par KOERS A.-W. : "The enforcement of fisheries agreements on the high seas : a comparative analysis of international state practice". Law of the sea institute. Rhode-Island. Occasional paper, n° 6, juin 1970, p. 2.

(13) Convention de Washington du 7 juillet 1911 : protection des phoques à fourrure du Pacifique Nord, remplacée par celle du 9 février 1957 (États-Unis, U.R.S.S., Canada, Japon). U.N.T.S., Vol. 314, p. 105. Convention de Washington du 26 mai 1930 : pêcheries de saumon sockeye du fleuve Fraser (États-Unis, Canada). L.N.T.S., Vol. 184, p. 305. Convention de Tokyo du 9 mai 1952 : pêche hauturière du Pacifique Nord (États-Unis, Canada, Japon). U.N.T.S., Vol. 205, p. 65. Convention de Moscou du 14 mai 1956 : pêche hauturière du Pacifique Nord-Ouest (Japon, U.R.S.S.). A.J.I.L. 1959, p. 763. Convention de Madrid du 14 juillet 1959 : pêche dans la Bidassoa et la baie du Figuière (France, Espagne). R.G.D.I.P. 1965, p. 570. Accords de Londres du 6 juin 1962 : chasse des cétacés antarctiques (Grande-Bretagne, Japon, Norvège, Pays-Bas, U.R.S.S.). R.G.D.I.P. 1965, p. 1199. Accords de Washington du 13 décembre 1968 : réglementation de la pêche en haute mer (États-Unis, U.R.S.S.). I.L.M. 1969, p. 502. Échanges des lettres du 28 août 1972 : surveillance des cantonnements du Golfe de Gascogne (France, Espagne). J.O. du 8 novembre 1972.

(14) Art. 10 de la convention sur les pêches du Pacifique Nord : l'un des cocontractants peut monter à bord des navires des autres parties. Art. 9 de la convention sur le saumon Sockeye : le navire contrevenant peut être saisi par les officiers des autres États parties. Par contre, la convention de 1965 sur les pêcheries entre le Japon et la Corée (I.L.M. 1965, p. 1128) prévoit (art. 4, § 1) que le contrôle sera exclusivement exercé par les États sur les seuls navires de leur pavillon.

(15) Nous ne pensons pas que si le stock dont il s'agit est en situation de surpêche, cela constitue une cause de l'acceptation par les États d'un contrôle international (BLIN P. : op. cit., p. 57). La situation de surpêche peut être la cause de la signature d'une convention sur la conservation, mais ne modifie pas l'attitude des États les uns par rapport aux autres. Les deux problèmes ne se situent pas au même plan. Il en est de même de la convention de 1959 sur la pêche en mer Noire. KOERS A.-W. : op. cit., p. 7.

En ce qui concerne la commission de l'Atlantique du Nord-Est, il faudra attendre la réunion de La Haye en mai 1964 pour que l'étude de ce problème soit proposée (16). Il en va de même pour les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest, où le premier protocole sur la police internationale des pêches date du 25 septembre 1963 (17). La convention de l'I.C.C.A.T. prévoit un contrôle international (art. 9, § 3), que les parties s'engagent à créer pour faire respecter les recommandations de la commission, mais rien n'est précisé sur la forme technique qu'il doit revêtir (18).

Une solution similaire a été adoptée pour la convention sur la conservation des ressources biologiques de l'Atlantique du Sud-Est (19). Le nombre d'États parties à ces conventions et la grande diversité de leurs intérêts de pêche sont la cause de la très grande méfiance des gouvernements à l'égard d'une délégation d'une partie de leur souveraineté (rappelons que la N.E.A.F.C. compte 14 membres, l'I.C.C.A.T. 16).

B. LA FORCE DES CLAUSES CONVENTIONNELLES

Le contrôle international peut ressortir du traité (ou d'un protocole additionnel) ou bien d'une résolution adoptée plus tard : l'obligation pour les États d'accepter le contrôle qui en découlera n'aura pas la même force. Si le contrôle et ses modalités figurent dans le corps du traité, les clauses les prévoyant s'imposent aux États signataires de cette convention. C'est le cas des conventions concernant un petit nombre d'États et de la convention sur l'exercice de la pêche dans l'Atlantique Nord de 1967 sauf, en ce qui concerne celle-ci, la montée à bord d'inspecteurs étrangers au pavillon (art. 14, § 3), clause pour laquelle des réserves sont possibles (20).

Par contre si les modalités du contrôle sont précisées dans une résolution prise par l'organe de pêche créé par la convention, les États membres pourront émettre des objections. Nous savons que les objections sont possibles aux recommandations de la N.E.A.F.C. ou de l'I.C.N.A.F. : ceci risque d'affaiblir la portée des clauses conventionnelles de contrôle. Il existe, cependant, une exception à ce principe, lorsque les États membres se sont engagés à exécuter les recommandations de l'organe de pêche : la recommandation sur la police internationale de la conservation devient obligatoire. Ainsi la convention N.E.A.F.C. prévoit (art. 13, § 3) que la commission peut faire des recommandations sur le contrôle des pêches en haute mer à la majorité des deux tiers. Dans ces conditions, l'application des règles du contrôle international sera d'autant plus incertaine que le traité comportera de nombreux signataires, or c'est précisément dans ce cas que l'exercice d'une police de la conservation s'impose le plus. Il en va de même pour la N.E.A.F.C., car la majorité des deux tiers est difficile à obtenir sur ce point important (21). Le principe de la création d'un contrôle mutuel a été parfois difficile à obtenir. Notamment dans les commissions de l'Atlantique Nord à cause des contrôles sous le pont.

(16) Il fut créé en 1964 un comité d'étude qui se réunit à Londres en avril 1965 pour la première fois et précisa que le contrôle international ne pouvait être qu'un complément du contrôle national. Une recommandation technique sur les modalités de la police de cette zone fut prise en mai 1967 (5^e session N.E.A.F.C., compte rendu, Londres, p. 76). L'application en fut reportée au 1^{er} janvier 1970. La mauvaise volonté des États est ici très nette. QUENEUDEC J.-P. : chronique A.F.D.I. 1970, p. 734.

(17) Pour l'I.C.N.A.F. : le protocole ne fut signé à Washington que le 29 novembre 1965. La recommandation sur les modalités précises du contrôle date de juin 1970, mais n'a pris effet que le 1^{er} juillet 1971 (décret 70-358 du 22 avril 1970, J.O. du 26 avril 1970, p. 3964).

(18) C'est une recommandation de la commission qui a créé le contrôle I.C.C.A.T., rapport 1974/75, annexe 7, p. 61.

(19) Convention de Rome du 23 octobre 1969 (art. 10) : les parties s'engagent à collaborer en vue d'instituer sur la base d'une recommandation de la commission, un système de contrôle international pour l'application des recommandations adoptées en matière de conservation. I.L.M. Vol. 6, 1967, p. 293. CARROZ J.-E. : "La commission internationale des pêches pour l'Atlantique du Sud-Est". C.Y.I.L., 1971, p. 24.

(20) COLLIARD C.-A. : "La gestion internationale des ressources de la mer" S.F.D.I. Colloque de Montpellier, Pédone, Paris 1973, p. 213.

(21) Il peut exister d'autres moyens dissuasifs tels que la propagation de l'information scientifique sur laquelle sont fondées les recommandations (I.C.C.A.T., art. 8, § 1 - a).

En raison des réserves (22) présentées par l'Union Soviétique, la Pologne et la Suède, et compte tenu de l'importance de l'acceptation du principe d'un contrôle mutuel, par ces trois États, au sein de la commission, les autres États membres ont accepté, lors de la réunion de la commission à Reykjavik, en mai 1968, que les dispositions pour lesquelles ces États avaient présenté des réserves ne s'appliquent pas aux navires de leurs pavillons. Lors de cette même réunion, le Portugal et l'Espagne avaient fait savoir qu'ils refusaient le contrôle mutuel des États membres avec lesquels ils n'avaient pas de relations diplomatiques.

Ce n'est qu'aux réunions de 1972 et 1973 (23) que les États progressivement retirent leurs réserves et reconnaissent la nécessité d'un contrôle qui est appliqué sans réserve depuis 1974.

PARAGRAPHE 2. - LES ORGANES CHARGÉS DE LA POLICE DE LA CONSERVATION

Les agents investis de la mission de police agissent dans le cadre d'une organisation de pêche prévue par une convention, ce qui donne un aspect multinational à cette mission, même si ceux-ci sont désignés par les États tout comme les délégués siégeant dans les organes de pêche. Nous avons vu qu'il ne s'agit pas d'un contrôle de la légalité des mesures de conservation, mais de l'application de ces mesures : il ne vise pas une activité de l'État mais le comportement de ses ressortissants face à des engagements pris par cet État (24).

A. LES COMMISSIONS

Nous avons vu, en étudiant les organes de pêche que chaque convention sur la conservation des espèces en avait institué une qui a vocation pour recommander aux États les mesures techniques propres à assumer la police des pêches.

Les conventions portant sur la police des opérations de pêche, par contre, n'ont pas créé de commissions (25). En ce qui concerne les conventions sur la conservation, si le texte prévoit les modalités du contrôle, la Commission fera des recommandations sur sa mise en œuvre, ou décidera quelles réglementations seront assorties du contrôle prévu ; ses décisions s'imposeront aux États parties. Si le texte ne prévoit que le principe d'un contrôle, celui-ci ne sera institué que pour surveiller l'application des mesures adoptées par tous les États. Au sein des commissions couvrant l'océan Atlantique, il sera nécessaire de recueillir les voix de la majorité des États pour qu'une mesure de contrôle soit adoptée, mais la recommandation ne deviendra obligatoire que si les États ne formulent pas d'objections.

(22) N.E.A.F.C., première réunion spéciale, Londres, novembre 1966 : création d'un système de contrôle multilatéral, p. 6. Des réserves avaient été faites par l'Union Soviétique et la Pologne à propos des visites sous le pont et par la Suède sur le fait que des chalutiers pouvaient arborer le pavillon de contrôle. N.E.A.F.C., deuxième réunion spéciale, Londres, mai 1967 : les trois États ont durci leurs positions et ont refusé les moyens de contrôle proposés par la Commission.

(23) Doc. N.E.A.F.C., Moscou, 10^e réunion, mai 1972, p. 70 et Londres, 11^e réunion, mai 1973, p. 45.

(24) QUENEUDEC J.-P. : "Droit maritime international", Pedone 1971, p. 107. Cette technique est cependant différente de la solution adoptée pour l'Antarctique, par exemple, où le contrôle est exercé par l'État sur son secteur, mais où il n'existe pas de véritable coordination. Elle est à rapprocher de la solution adoptée par la convention de Paris sur les câbles sous-marins (art. 10) où les capitaines de navires de guerre des États membres dressent des rapports sur les manquement aux termes du traité dus aux navires des autres États signataires : Convention de Paris 14 mars 1884.

(25) La zone de la convention de 1967 comprend les eaux atlantiques, arctiques et mers tributaires à l'extérieur de la ligne de base de la mer territoriale des riverains du 73° Ouest au 51° Est, jusqu'à une limite Sud en ligne droite sur le 36° Nord jusqu'au 42° Ouest puis de nouveau en ligne droite le long du 35° Nord : cette zone englobe un peu plus que les limites de l'I.C.N.A.F. et de la N.E.A.F.C. Mais le texte de 1967 ne s'intéresse qu'au marquage, à l'identification, aux signaux et à la drôme des navires de pêche.

Pour les commissions de l'Atlantique, l'exercice réciproque de la police des pêches n'a pas été facilement accepté par tous les États membres. Le protocole de 1965 pour l'I.C.N.A.F et les dispositions de 1967 pour la N.E.A.F.C. ont instauré des comités "Ad Hoc" au sein des commissions, pour régler le contrôle des chaluts et des sennes et également pour analyser les opinions des États sur ce point délicat. L'Union Soviétique, la Pologne et la Roumanie ont refusé ce contrôle tout d'abord (26).

Le protocole I.C.N.A.F. est entré en vigueur le 7 janvier 1971 (27). Dès cette époque la France, le Japon, le Canada, la Norvège, le Portugal ont accepté la pratique d'un contrôle réciproque. Le Royaume-Uni et les États-Unis ont accepté en 1971, la R.F.A. et l'Espagne en 1972, l'Union Soviétique, la Pologne, la Roumanie, le Danemark en 1973, enfin, l'Italie et l'Islande en 1974.

B. LES INSPECTEURS

"Toute police suppose une présence physique" (29). Les inspecteurs sont chargés de l'exécution du contrôle en haute mer (30). Les agents accrédités par les États membres de la commission pour inspecter les navires de pêche sont embarqués à bord de navires battant le pavillon de l'État dont ils sont ressortissants. Pendant la durée de leurs missions, ils relèvent de leurs États respectifs, leur nom et ceux des navires sur lesquels ils se trouvent sont notifiés à la commission qui les fera connaître aux autres États membres.

Ceci tend à démontrer que les États sont toujours réticents à accepter la constitution d'un corps d'inspection qui empiéterait sur leur souveraineté.

1. Les systèmes de contrôle occasionnels des mesures de conservation comme celui des opérations de pêche présentent des caractères identiques en ce qui concerne les inspecteurs : le contrôle est effectué par des inspecteurs des services administratifs chargés des pêches maritimes des États contractants choisis par leur gouvernement. Ils sont munis d'une pièce d'identité délivrée par leur gouvernement, conforme au modèle proposé par la commission dont il s'agit. Les navires (dont le type n'est pas spécifié par les conventions actuellement en vigueur au contraire de celle de 1882) à bord desquels se trouve un inspecteur sont tenus d'arborer un guidon spécial approuvé par la commission. Les solutions retenues par les États pour permettre à leurs agents accrédités d'exercer leurs fonctions sont assez variées et dépendent des habitudes des administrations, en matière de police des pêches. Dans ses modalités pratiques, ce contrôle est le prolongement de celui exercé par les États sur les eaux dépendant de leur juridiction.

Les États conservent tous pouvoirs en matière de contrôle même s'il s'agit de participer à une mission à vocation internationale. Ainsi, il a été précisé à la commission de la N.E.A.F.C. que les inspecteurs seront nommés par les gouvernements et qu'ils ne devront pas recevoir d'instructions directement de la commission ; les modalités d'exercice de la police des pêches en haute mer seront fixées par les représentants des États après un vote en commission. Ce dernier point marque bien la volonté de maintenir un contrôle à base nationale (31).

(26) Dès la première réunion, la N.E.A.F.C. avait établi un comité des infractions (rapport première réunion, septembre 1963, p. 1, pour discuter du nombre et du genre des infractions commises et de la tenue des opérations de police. En fait, ce comité n'avait pas un rôle déterminant. La technique des modalités de contrôle a été reprise par le schéma d'application mutuel N.E.A.F.C. de 1969. In CHURCHILL et NORDQUIST : "New directions in the law of the sea". Documents Oceana, Londres 1973, Tome 1, p. 484.

(27) Document I.C.N.A.F. Proceedings 1971, n° 8, p. 2.

(29) La convention de Paris du 14 mars 1884 sur la protection des câbles sous-marins prévoyait un contrôle exécuté par les officiers des navires de guerre des parties contractantes (art. 10). Ces officiers étaient spécialement habilités.

(30) VOELKEL M. : op. cit., p. 661. L'inspecteur ne pourra aller au-delà de la rédaction d'un rapport constatant l'infraction, de nombreux textes prévoient cette clause (N.E.A.F.C., § 5, du schéma d'inspection de 1968, accord sur le crabe royal, 1965, § 3, accord anglo-norvégien de 1960, annexe 1.

(31) Documentation N.E.A.F.C. Comité spécial, Londres 1966, rapport sur le contrôle international. En fait, on sait que la Commission conserve une initiative importante dans le choix des moyens à mettre en œuvre.

2. Ce système de police de la conservation est basé sur un contrôle occasionnel ; il n'existe pas actuellement de contrôle permanent. Une tentative avait été faite pour la chasse des cétacés. La convention de 1946 n'avait pas prévu d'inspection internationale, les infractions étaient réprimées par l'État du pavillon du contrevenant (art. 9, § 1). Par un amendement signé à Washington, le 19 novembre 1956, les États cocontractants avaient institué un système de contrôle par deux inspecteurs du pavillon en permanence sur chaque usine flottante et dans chaque station terrestre. Cet amendement, entré en vigueur en 1959, n'a jamais été appliqué (32). En 1963, la commission a proposé que des observateurs d'une nationalité différente de celle de l'État du pavillon soient placés à bord des navires usines de l'Antarctique (33). Les États chasseurs ont accepté à condition que les quotas soient révisés à leur avantage. Les États membres non chasseurs ont refusé cette condition et la proposition a été retirée.

Un groupe de travail spécial a été réuni, en 1966, pour mettre en œuvre de nouvelles modalités de contrôle. Ce groupe spécial s'est séparé sans aboutir. En 1971, un nouveau projet a été proposé aux États membres pour créer un réseau régional d'observateurs : des accords ont alors été passés entre le Japon, la Norvège et l'Union Soviétique pour la chasse pélagique, entre le Japon et l'Union Soviétique pour la région du Pacifique Nord, ou encore entre l'Australie et l'Afrique du Sud pour les stations terrestres. Les deux premiers n'ont jamais été appliqués, seul le dernier a été suivi d'effet en 1972. Encore faut-il préciser que la surveillance des stations terrestres est facile et qu'elle n'était pas aussi fortement contestée par les États chasseurs.

Pour la campagne 1975/1976, la commission a proposé que chaque partie désigne quelques observateurs inscrits sur une liste en sa possession. La commission se réservant la possibilité de nommer un observateur pris sur la liste dans chaque expédition pélagique ou station terrestre. L'observateur se comportant comme un inspecteur des pêches peut informer le directeur de l'expédition des infractions dont il a été témoin, rédige un rapport en fin de campagne qui sera adressé à l'État du pavillon et à l'I.W.C. qui fera rédiger un résumé des infractions par le sous-comité spécialisé (34). Cet exemple prouve que la tentative d'instauration d'un système de contrôle permanent dans des régions très précises et à propos de captures très spécialisées a échoué. Actuellement seul un contrôle occasionnel est accepté par les États.

(32) U.N.T.S., Vol. 161, p. 91. Voir à ce sujet SAVINI M. : op. cit., p. 710.

(33) 15^e session I.W.C. 15^e rapport Washington 1963, p. 20. Le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, le Royaume-Uni et l'Union Soviétique (États chasseurs à l'époque) avaient accepté ce contrôle multilatéral. Voir à ce sujet KOERS A.-W. : op. cit., p. 28.

(34) PEYROUX E. : "La chasse à la baleine dans le droit international public actuel" R.G.D.I.P. 1975, p. 114 et suiv. KOERS A.-W. : op. cit., p. 29.

SECTION 2

L'EXERCICE DE LA POLICE INTERNATIONALE ET SES CONSÉQUENCES JUDICIAIRES

Les modalités du contrôle de la conservation suppose un déplacement des inspecteurs habilités à bord des navires des États membres afin qu'ils puissent enquêter, vérifier les documents et les engins et constater les infractions (35). Dans ce dernier cas, un procès-verbal de visite sera dressé, dans certains cas l'inspecteur pourra exécuter des saisies de matériel litigieux et même procéder à des arrestations. Cependant, dans tous les cas, le procès-verbal, les matériels saisis, les navires arraisonnés et les personnes arrêtées seront au plus vite transmis à l'État du pavillon du contrevenant qui seul détient le pouvoir de sanctionner les manquements à la convention dont il s'agit. On voit bien le caractère national de ce contrôle occasionnel, puisque les inspecteurs ne peuvent que contribuer à aider le système répressif de l'État du pavillon du navire contrevenant, en apportant toutes preuves nécessaires, mais ne sont pas investis d'un quelconque pouvoir de sanction qui conférerait à la commission de pêche, dont ils se réclament, un aspect supranational.

PARAGRAPHE 1. - LA CONSTATATION DES INFRACTIONS

L'agent habilité est chargé de rechercher la preuve d'une infraction et l'auteur de celle-ci afin que l'État du pavillon du contrevenant sanctionne ce manquement et que la commission de pêche dont dépend cet agent assure la publicité nécessaire auprès des autres États membres (36). Cet aspect de la mission des agents de surveillance des pêches est très important, car il tend à diminuer les manquements volontaires aux règles de la conservation; ce n'est cependant pas le seul. Assurer une bonne conservation d'un stock suppose une bonne connaissance des causes et des modalités d'application des règles de la conservation adaptées à une région ou à une espèce. C'est pourquoi l'inspecteur a également un rôle d'information et de conseil, qui est trop souvent négligé par la doctrine et par les responsables eux-mêmes (37).

A. LES MODALITÉS DU DROIT DE VISITE

En matière de police des pêches, le contrôle ne peut être effectué par une simple "enquête de pavillon" qui n'autorise que la vérification des papiers du bord; cette police spéciale suppose l'application du "droit de visite", c'est-à-dire l'inspection du château — et non pas seulement de la timonerie — ainsi que celle de la cargaison (38). "L'exercice de ce droit est une exception permise par le droit coutumier au principe général qui interdit en temps de paix toute ingérence en haute mer dans la navigation des navires d'une autre nationalité" (39). L'exercice du droit de visite supposant un arraisonnement entraîne un retard préjudiciable au navire arraisonné et un danger au cours des manœuvres d'approche; il ne peut être exercé sans motif sérieux. Cette pratique a été codifiée par la convention de Genève de 1958 sur la haute mer (art. 22) qui autorise l'enquête de pavillon et, si un doute subsiste, l'examen du navire effectué "avec tous les égards possibles" (art. 22, § 2).

(35) LAGARDE R.-A. : "Méthodes de contrôle de la pêche à l'échelle internationale". Colloque international sur l'économie de la pêche. O.C.D.E. 29 novembre/3 décembre 1971 (F/I/T (1) 1/17).

(36) BLIN P. : op. cit., p. 93.

(37) Sur les sanctions et l'assistance de la convention de Londres de 1964 : VOELCKEL M. : "Aperçus sur l'application de la convention européenne des pêcheries". A.F.B.I. 1969, p. 772.1 (38) NGUYEN QUOC DINH : "Droit international public", L.G.D.J. Paris, 1975, p. 542. CAVARE L. : "Le droit international public positif", Pédone, Paris, 1969. Tome 2, p. 723.

(39) SMITH : "The law and custom of the sea", Londres 1948, p. 47. COLOMBOS : "The law of the sea", Longman, Londres 1967, p. 208.

Les conventions sur la conservation des espèces qui prévoient un contrôle réciproque n'appliquent pas les mêmes modalités pour le déclenchement du droit de visite : elles imposent soit un droit de visite sans condition préalable (l'inspecteur devant simplement respecter la procédure formelle prévue), soit un droit de visite subordonné à l'existence de conditions subjectives (telle la présomption d'infraction) ou de conditions objectives (telle la possibilité de visiter au cours d'une phase précise des opérations de pêche).

Les grandes conventions de l'Atlantique Nord ne prévoient pas de conditions préalables (40), au contraire de la convention sur la protection des phoques à fourrure du Pacifique Nord (art. 6, § 1) qui prévoit que les agents habilités doivent justifier d'une présomption d'infraction pour inspecter à bord d'un navire. Ces conditions préalables subjectives pour le droit de visite se retrouvent en général dans les conventions signées entre un petit nombre d'États — si l'on excepte le cas particulier de la convention de 1967. Nous avons vu que ces traités prévoyaient en général un système de contrôle car les États parties entretiennent des rapports particuliers en matière de pêche et, en conséquence, se font confiance. Ceci explique que les inspecteurs doivent fonder sur une présomption leur intervention à bord d'un navire de l'un des États membres. En contrepartie de cette confiance, les modalités du droit de visite sont souvent plus coercitives dans ces traités. Il existe également des conditions objectives dans certaines conventions, fondées essentiellement sur des motifs de sécurité ou destinées à gêner le moins possible l'activité des pêcheurs, ou encore en raison de présence de pavillon. Il est prévu le plus souvent que l'inspection ne peut se faire tant que le navire de pêche n'a pas ramené son filet (41). Au cas où deux inspecteurs de nationalités différentes peuvent exercer le droit de visite sur un navire de la même nationalité que celle de l'un des inspecteurs, la visite sera faite par ce dernier (i. e. celui des inspecteurs ayant la même nationalité que le navire de pêche) (art. 9 § 12 de la convention de 1967).

Progressivement, et essentiellement pour des motifs de sécurité, les commissions de pêche dont les traités constitutifs ne prévoient pas de conditions préalables objectives ont formulé des recommandations sur ce point. L'I.C.N.A.F., par exemple, a prévu dans une recommandation de 1974, qu'un navire sur le point d'être inspecté ne sera pas tenu de stopper ou de manœuvrer s'il est en route de pêche, ou en train de mouiller ou de virer son filet. Mais, si l'inspecteur accoste malgré tout, le patron doit lui permettre de monter à bord immédiatement (42).

Ces conditions préalables satisfaites, l'inspecteur à bord d'un navire de pêche pourra dans tous les cas inspecter et vérifier les documents du bord. Dans tous les cas également, il pourra visiter et inspecter les engins et les prises, ce qui, du reste, constituera la phase la plus importante de son travail. Enfin, dans certaines conditions, l'inspecteur pourra opérer des saisies et contraindre le navire à se dérouter vers un port de l'État du pavillon ou de l'État de l'inspecteur. Il pourra même parfois procéder à des arrestations de membres de l'équipage pour les remettre à l'État dont ils sont ressortissants. De telles contraintes ne sont pas prévues par les conventions réglant la gestion des pêches dans les océans Atlantique ou Indien, mais se retrouvent dans celles du Pacifique Nord.

(40) Art. 4 N.E.A.F.C. : Tout navire doit stopper lorsqu'il en a reçu l'ordre selon le code prévu, par un navire arborant le guidon de la commission. Constatons que sur les mêmes zones, mais en ce qui concerne la police des opérations de pêche, la convention de 1967 prévoit une présomption : art. 9, § 5 : "Lorsqu'un officier... a lieu de croire qu'un bateau... ne respecte pas les dispositions de la convention".

(41) Art. 9, § 7 de la convention sur l'exercice de la pêche dans l'Atlantique nord in QUENEUDEC J.-P. : "Droit maritime international", Pédone 1971, p. 228.

(42) I.C.N.A.F. conférence annuelle de la commission, juin 1974. Doc. 74/24.

B. LA TECHNIQUE DU DROIT DE VISITE

Dès le passage de la lisse de pavois, l'inspecteur montre la pièce d'identité prouvant son habilitation à exercer la police de la conservation (43). Il procède alors à l'étude des engins, des filets, des prises, des documents et pose toutes questions nécessaires à son enquête. Pendant son travail, il devra veiller à ne pas gêner inutilement le travail du bord. Toute résistance de l'équipage du navire inspecté est considérée comme une résistance à un inspecteur du pavillon du navire contrôlé, quelle que soit la nationalité de l'agent exerçant le droit de visite. L'inspecteur vérifie que les recommandations de la commission de pêche applicables à l'État du navire visité sont respectées. Il apporte la preuve des infractions décelées par photographie des engins, des captures ou des documents et mentionne ces manquements sur le livre de passerelle du navire. Il peut vérifier les filets et les prises sur ou sous le pont (44). Il vérifie que le maillage correspond à celui autorisé dans le secteur de la convention où se trouve le navire de pêche. Cette inspection se fait à l'aide d'une jauge homologuée par la commission qui permet de mesurer le filet mouillé, en étirant la maille de nœud à nœud. Il sera procédé à la vérification de plusieurs séries (trois en général) de vingt mailles qui se suivent. L'inspecteur mentionnera le nombre de mailles vérifiées et le nombre de mailles non réglementaires sur son rapport.

L'agent donne l'ordre de retirer tout élément d'un filet qui est utilisé en violation des recommandations applicables. Il procède ensuite à la vérification des tailles des captures en fonction des minima autorisés par les recommandations en vigueur pour chaque espèce déterminée (45). A la suite de la visite, l'inspecteur établit un rapport selon le modèle prévu par la commission. Ce rapport est dressé sur place en présence du patron et de témoins de l'équipage. L'inspecteur reprend toutes les observations faites lors de l'inspection et signale les manquements; des cases spéciales sont réservées pour les mesures des séries de mailles. Ce rapport est signé par le patron qui peut y ajouter des observations, par un témoin et par l'inspecteur. Avant de quitter le bord, en laissant un exemplaire du procès-verbal au patron, l'inspecteur pourra apposer des scellés sur les parties de filets ou les engins que le bord utilisait en contravention des recommandations de la commission applicables au pavillon.

Dans les conventions auxquelles la France est partie, il n'est pas prévu que les inspecteurs puissent saisir les navires ou procéder à des arrestations. Lorsque les traités prévoient de telles mesures (46), l'effet dissuasif de ces moyens est certain. Il semble impossible, dans le cadre d'une convention sur la conservation des ressources biologiques, de faire adopter des techniques trop contraignantes par un grand nombre d'États.

Au plan juridique, le système de police de la conservation basé sur un contrôle multilatéral par des agents nationaux n'est pas la meilleure solution. Il présente l'avantage d'être accepté par un grand nombre d'États et d'avoir permis la création d'un contrôle même si ce dernier n'est que partiel. (Ce mode de contrôle est maintenant dépassé dans sa forme actuelle : les zones économiques exclusives contiennent plus des trois quart des ressources halieutiques facilement commercialisables. L'État riverain détiendra une part importante du contrôle des pêches.)

(43) Les règles techniques de l'inspection, déjà fixées par des conventions précédentes, ont été reprises dans l'annexe 6 de la convention de Londres de 1967, et dans l'appendice de cette annexe portant sur les officiers et les procès-verbaux.

(44) Le magasin à filets peut être inspecté, dans ce cas la vérification du maillage se fera après avoir trempé la partie de la nappe à inspecter 10 minutes dans l'eau (circulaire, p. 4, n°5409 du 11 février 1975). KOERS A.-W. : op. cit., p. 38.

(45) Afin de mener à bien sa tâche et de poser toutes les questions nécessaires, les commissions comportant beaucoup de membres ont rédigé des questionnaires bilingues reprenant l'ensemble des principales questions qu'un inspecteur peut poser à un patron lors d'une inspection. Ces questionnaires existent pour les zones I.C.N.A.F. et N.E.A.F.C.

(46) Convention sur la protection du phoque à fourrure du Pacifique Nord (art. 6). Convention sur la conservation du flétan du Pacifique (art. 2, § 1).

C. LES SUITES DU DROIT DE VISITE

La phase du contrôle international mutuel prend fin lorsque l'inspecteur quitte le navire visité et transmet le procès-verbal ainsi que les éléments de preuve en sa possession à son administration qui ne pourra que transmettre à l'administration compétente de l'État du pavillon. Il en va de même des objets saisis, dans le cas des conventions prévoyant cette procédure. L'État du pavillon du navire contrevenant sera seul compétent pour donner la suite qui convient au procès-verbal. La commission de pêche concernée fera connaître à ses membres les rapports d'inspections mais non pas les sanctions infligées, car son rôle consistera seulement à tenir des statistiques permettant d'analyser le nombre et le type d'infractions commises dans la zone de son ressort. Les comités d'experts (47) composés à cet effet proposeront les améliorations nécessaires pour assurer une police de la conservation plus efficace. Les inspecteurs doivent transmettre le plus rapidement possible les documents ci-dessus ainsi que toutes informations pouvant être utiles. Les conventions de l'Atlantique Nord prévoient que les documents peuvent être remis par l'agent qui a exécuté l'inspection à un inspecteur de la même nationalité que le navire visité si ce dernier se trouve non loin des lieux de la visite. Il apparaît ici une différence entre cette possibilité en matière de police de la conservation et la procédure de la convention de 1967 en matière d'opération de pêche qui prévoit que si plusieurs inspecteurs peuvent effectuer une visite en mer et que l'un de ces inspecteurs est de la nationalité du navire à visiter, ce dernier doit effectuer l'inspection : une priorité est donnée à l'inspecteur du pavillon en matière d'opération de pêche, non de conservation.

PARAGRAPHE 2. - LA SANCTION DES INFRACTIONS

En matière de police des pêches où les inspections sont difficiles à faire et, de ce fait, où la responsabilité du capitaine de pêche est grande, les sanctions doivent avoir deux qualités principales : lourdes, pour être dissuasives, et égales pour tous les contrevenants. Dans le cas contraire, le contrôle international est inutile ou injuste. A ce niveau, la police des pêches n'a plus d'aspect international, c'est l'État du navire contrevenant qui seul décidera de la sanction et de son application en fonction de son système juridique. Aucun organe n'a de contrôle sur la suite donnée au rapport d'inspection : les tribunaux de l'État du navire contrevenant exercent une compétence exclusive (48).

A. LA FORCE PROBANTE DES RAPPORTS D'INSPECTION

Suivant les types de droit, la force probante des écrits varie : ainsi, l'écrit aura plus d'importance dans les pays latins que dans les pays anglo-saxons (par exemple, les rapports faisaient foi en France avant le 23 décembre 1970, jusqu'à inscription de faux). On retrouve des différences semblables à celles décrites précédemment, entre les commissions dotées de nombreux membres et celles concernant quelques États seulement. Dans ces dernières, la force probante est souvent au moins celle que reconnaît au rapport l'État du navire contrôlé (convention sur la protection du saumon Sockeye, convention sur les pêcheries du Pacifique Nord). (49). En ce qui concerne les

(47) L'I.C.N.A.F. puis la N.E.A.F.C. ont institué en 1971 et en 1973 un comité permanent du contrôle international chargé de coordonner les informations et les actions ainsi que de proposer des recommandations.

(48) On mesure là l'importance très relative de la conservation des espèces pour les États, comparée à celle que les signataires de la convention de Genève de 1958 ont accordé à la piraterie où les tribunaux du capteur sont compétents pour juger les pirates. On peut également établir une comparaison avec le système instauré par l'Euratom où les inspecteurs chargés du contrôle international rendent compte de toute violation à la commission qui prononcera la sanction (art. 82 et 83 du traité de l'Euratom). Signalons que l'exclusivité de juridiction de l'État du pavillon n'est pas expressément prévue dans les conventions de l'Atlantique Nord (mais elle est considérée évidente) comme certaines conventions dont les commissions sont dotées de peu de membres : convention des phoques à fourrure du Pacifique Nord (art. 7, § 3), convention de la pêche hauturière du Pacifique Nord (art. 10, § 1).

(49) Une exception existe pour la convention sur la protection des phoques à fourrure du Pacifique Nord où la preuve est produite par l'État dont l'inspecteur a dressé le procès-verbal (art. 6, § 4).

grandes conventions de conservation et notamment celles de l'Atlantique Nord, un effort d'harmonisation a permis de donner aux rapports d'inspection au moins la force probante que ceux-ci auraient dans les pays des inspecteurs qui les ont rédigés. L'I.C.N.A.F. a précisé, lors de la réunion de 1967, que les États membres doivent donner suite au rapport d'inspecteurs étrangers comme si ces documents avaient été dressés par leurs agents (50). (Ceci a été possible grâce à l'article 9, § 11 de la convention de Londres de 1967.)

B. LES PEINES ET LEUR EFFICACITÉ

Dans ce domaine, le manque d'harmonisation est certain, ce qui pèse lourdement sur l'efficacité de la police internationale des pêches du fait de la disparité des sanctions encourues. Bien que les conventions prévoient souvent une clause visant à l'harmonisation de la répression des infractions, aucun résultat n'a été obtenu sauf pour les aspects mineurs (51) ou bien en matière de chasse à la baleine (52).

1. Les commissions de l'Atlantique Nord n'ont pu réaliser l'harmonisation nécessaire. Les peines infligées sont celles prévues par les législations nationales des États membres. La convention de Londres de 1967 ne prévoit qu'une coopération entre parties contractantes pour faciliter les procédures judiciaires entamées sur la base des rapports d'inspection (art. 9, § 11); sur ce point, la convention de 1967 n'a pu servir de modèle pour harmoniser les peines. D'une façon générale, la France inflige des sanctions identiques à celles appliquées aux infractions similaires commises dans les eaux territoriales, ce qui permet d'utiliser le barème des peines prévues par le décret du 9 janvier 1852 (53) ou par le texte général (54).

Les commissions rassemblent dans leur documentation un exemplaire des rapports d'inspections dressés par les inspecteurs des États membres. Ceci permet de dresser des statistiques et d'affiner le système de contrôle instauré dans la commission, mais aussi permet de divulguer les types d'infractions commises par État, par type de navire, zones de pêche, etc. (convention sur la protection des phoques à fourrure, art. 6, § 6) (55). A partir de 1971, pour la N.E.A.F.C. et de 1974 pour l'I.C.N.A.F., des propositions ont été faites pour que les suites judiciaires données par les États du pavillon des contrevenants soient également connues et centralisées au siège des commissions. Cette proposition a abouti dans le cadre de l'I.C.N.A.F. : chaque État membre fait un rapport annuel, en mars, sur les infractions commises par les navires de son pavillon jusqu'à publicité de la suite réservée à l'affaire conformément à la loi interne de chacune des parties. Ce point est important

(50) I.C.N.A.F. annual meeting 1967, schéma d'inspection, § 18.

(51) La convention sur la protection des phoques à fourrure du Pacifique Nord (art. 6, § 1) prévoit que sur décision du tribunal compétent, les peaux des animaux capturés en infraction seront confisquées. Les accords franco-britanniques ont prévu une procédure complète de répression des infractions : règlement général franco-anglais du 24 mai 1843 art. 64 et suiv. : les amendes sont précisées en francs et en livres). Loi du 23 juin 1846 sur la répression des infractions au règlement général. BOM n° 27, p. 62. Les accords franco-espagnols sont plus précis encore : la convention du 18 février 1886 relative à la pêche dans la Bidassoa instaure un système complet de police et de surveillance de la pêche (art. 15 et suiv.). Ainsi, l'article 17 déclare : " Afin qu'il y ait identité effective de droits pour tous les riverains, il faut qu'il y ait identité de répression pour les contrevenants des deux pays qui auront violé les mesures adoptées ". Dans ce texte également, les amendes sont effectuées en francs et en pesetas. Les sanctions ne sont pas celles prévues par les législations nationales mais par le texte de l'accord. Cette harmonisation exceptionnelle, qui ne se rencontre que dans ce type d'accords bilatéraux entre voisins, se retrouve également à propos du cantonnement de Gascogne où la surveillance et la répression des infractions ont fait l'objet de cet accord (J.O. du 8 novembre 1972, p. 11619).

(52) La convention de Washington (art. 9, § 2) prévoit que les pénalités doivent être au moins égales à celles prévues en cas d'infractions similaires dans la mer territoriale des États membres.

(53) I.C.N.A.F. : Interdiction de pêche à certaines saisons : arrêté du 28 décembre 1973 (J.O. 1974, p. 2305) ; peines prévues par l'art. 8, § 1 du décret de 1852. Taille marchande minimale de certaines espèces : arrêté du 28 décembre 1973 (J.O. 1974, p. 2306) ; peines prévues par les art. 7 et 16 du décret de 1852. N.E.A.F.C. : maillage des filets : arrêté du 31 décembre 1976, BOMM 1976, p. 2271 ; peines prévues par l'art. 7 du décret de 1852.

(54) I.C.N.A.F. : Conditions de captures de certaines espèces : arrêté du 28 décembre 1973, J.O. 1974, p. 2306 ; peines prévues à l'art. R 26, § 15 du code pénal.

(55) N.E.A.F.C., 9^e réunion, Londres, mai 1971. I.C.N.A.F., schéma d'inspection révisé, juin 1974, point 14.

sur le plan de l'uniformisation des peines, car les administrations nationales compétentes en matière de pêche subissent la pression de leurs administrés au cas où les sanctions infligées par un État sont très éloignées de celles généralement imposées par la majorité des membres.

Nous constatons que la police des pêches en haute mer reste très imparfaite (56) puisque, d'une part, elle n'existe pas dans toutes les commissions et que, d'autre part, lorsqu'elle existe, les modalités d'application ne permettent pas un véritable contrôle permanent. Ajoutons à cela que les problèmes politiques gênent l'application du contrôle des mesures de conservation : tel pays refuse de visiter les navires d'un État voisin en raison de problèmes frontaliers ; tel autre n'effectue qu'un contrôle à terre car sa marine d'État ne peut assurer des visites en mer ; les inspecteurs de tel pays sont beaucoup moins sévères envers leurs nationaux qu'envers les ressortissants d'États tiers, pour une même infraction.

2. En France, le texte de base en matière de contrôle mutuel des pêches est la loi du 23 décembre 1967 (57). La loi reprend les modalités d'exercice du contrôle instaurées par la commission et précise que les rapports (qui ont une force probante équivalente à celle qu'ils auraient dans les pays des inspecteurs dont ils émanent sans toutefois que cette force probante soit supérieure à celle des rapports établis par les inspecteurs français (art. 6) sont transmis à l'administrateur des affaires maritimes, chef du quartier du port d'immatriculation du navire, par les autorités françaises auxquelles ces rapports ont été adressés (art. 5). La suite à donner aux rapports est décidée conformément aux dispositions des articles 12 et suivants du décret du 9 janvier 1852 modifié (58). Notamment l'article 19 qui prévoit que les poursuites auront lieu à la diligence du ministère public et pourront être intentées par les administrateurs des affaires maritimes qui seront entendus à l'appui de leurs conclusions. En matière de police des pêches en haute mer, les agents habilités (administrateurs des affaires maritimes et patrons des vedettes garde-pêche) ne pourront intervenir qu'en application d'une recommandation introduite en droit interne par un règlement français (59).

Les patrons et capitaines de pêche qui refuseraient de laisser opérer à bord de leurs navires les inspecteurs étrangers chargés du contrôle mutuel seraient punis par les peines prévues à l'article 8 du décret du 9 janvier 1852 (60). En 1975, la France a procédé à 1 107 inspections en mer et 1 336 à terre ; pour le maillage des filets les inspecteurs ont décelé 152 infractions, 122 pour les tailles marchandes ; sur ce total, le nombre de contrôles en mer de navires étrangers n'est que de 205 et seulement de 89 dans le cadre du contrôle mutuel.

Nous avons vu que la France et l'Espagne ont passé un accord spécial pour la surveillance du cantonnement de Gascogne (accord du 28 août 1972). Le traité fait référence au système de contrôle international mutuel et prévoit que les inspecteurs habilités pourront établir un rapport s'ils constatent la présence d'un navire en action de pêche dans la zone de réserve. Le document est adressé aux autorités dont relève le contrevenant qui entameront les poursuites.

(56) Sur l'intervention des consuls pour la protection des pêcheurs contrevenants voir : VOELCKEL M. : "Aperçus sur l'application de la convention européenne des pêches". A.F.D.I. 1969, p. 772.

(57) Loi 70-1264 du 23 décembre 1970 (J.O. p. 12147). Recommandation N.E.A.F.C. (précitée) reprise devant le sénat (séance du 9 décembre 1970, J.O. du 10, p. 2739). QUENEUDEC J.-P. : Chronique A.F.D.I. 1970, p. 734.

(58) Loi 70-1302 du 31 décembre 1970 sur la pêche maritime modifiant le décret du 9 janvier 1852 (J.O. 1^{er} janvier 1971, p. 13). Notons que l'article 9 de la loi modifie l'article 20 du décret : les procès-verbaux et rapports font foi jusqu'à preuve contraire et non plus jusqu'à inscription de faux.

(59) Au contraire de la convention de Londres de 1967 sur les opérations de pêche dont le contenu a force exécutoire en lui-même (les recommandations des commissions de pêche ne sont pas exécutoires) (loi 70-591 du 9 juillet 1970 portant approbation de la convention de Londres de 1967, J.O. p. 6460).

(60) Décret 73-372 du 14 mars 1973 portant application de la loi 70-1264 du 23 décembre 1970 relative à la procédure à suivre en matière de contrôle international des pêches maritimes prévu par les conventions internationales. (J.O. du 30 mars 1973, p. 3536.)

SECTION 3

LES CONSÉQUENCES DE LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE SUR L'EXERCICE DE LA POLICE INTERNATIONALE EN MER

L'instauration d'un contrôle mutuel n'a pas été accepté facilement par tous les membres des commissions de l'Atlantique Nord. Pour la N.E.A.F.C., les réticences venaient essentiellement du fait que le contrôle pouvait s'exercer sous le pont et dans une moindre mesure parce que les navires habilités à arborer le pavillon n'étaient pas forcément des bâtiments de guerre. Progressivement et en raison de la baisse de rentabilité des navires, le contrôle mutuel a été accepté par les États parties des grandes commissions de pêche : N.E.A.F.C., I.C.N.A.F., I.C.C.A.T., I.A.T.T.C. Cependant, malgré cette évolution, la police internationale des pêches maritimes est remise totalement en cause par la notion de zone économique exclusive. L'État riverain se voit reconnaître des droits exclusifs sur les ressources de la zone et c'est lui qui instaurera la réglementation applicable à l'exploitation des ressources de celle-ci. En conséquence, c'est l'État riverain qui sera chargé du contrôle des mesures de conservation et de la sanction des manquements au respect des règles qu'il aura instaurées, sans qu'il y ait lieu de tenir compte de la nationalité du navire en infraction. Sans préjuger de l'attitude des États riverains pour assurer le contrôle de la conservation des espèces dans leur zone économique, il n'est pas possible que le contrôle mutuel puisse s'exercer.

PARAGRAPHE 1. - LES COMPÉTENCES PRÉDOMINANTES DE L'ÉTAT RIVERAIN

L'État riverain exercera des droits exclusifs en matière de pêcheries sur sa zone économique exclusive. L'État côtier détermine les prises autorisées de ressources biologiques dans sa zone économique (art. 61, § 1 du texte composite). Les ressortissants d'autres États qui pêchent dans la zone se conformant aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions prévues dans les règlements de l'État côtier (art. 62, § 4). Ces règlements peuvent porter sur la détermination des espèces, le volume des prises, les saisons et les zones de pêche, les types d'engins et l'âge des captures (art. 62, § 4, alinéas b, c et d) (61).

Dans ces conditions, l'État côtier veille au maintien des ressources biologiques de sa zone en instaurant une réglementation portant sur l'ensemble des mesures de conservation des espèces : il est dans ce domaine le maître d'œuvre de la réglementation même si elle est le fruit d'une coopération avec les organisations de pêche concernées par la zone.

Dès lors, la mise en application des lois et règlements de l'État côtier revêt une importance particulière.

(61) Des réglementations nationales ont déjà été prises dans ce sens : notamment, le Fishery conservation and management act du 13 avril 1976 qui prévoit pour la zone des États-Unis d'Amérique l'application des normes de conservation et de contrôle selon la loi des États-Unis. (Public law 94-265, 94th congress H. R. 200). La section 204 "permits for foreign fishing" prévoit que les pêcheurs étrangers détenteurs de licences d'exploitation doivent se conformer en tous points à la réglementation des États-Unis. La section 307 "prohibited acts" interdit à tout pêcheur de s'opposer au contrôle à bord exercé par les officiers habilités. I.L.M., vol. 15, n° 3, 1976, p. 635.

A. LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DE L'ÉTAT DANS SA ZONE ÉCONOMIQUE

Le texte unique de négociation (art. 73) prévoit que, pour veiller au respect de la réglementation édictée par ses soins en matière de conservation et de gestion des ressources biologiques de la zone économique, l'État côtier peut prendre toutes mesures qu'il juge nécessaires (y compris l'arraisonnement, l'inspection, la saisie et les poursuites judiciaires). Les navires saisis et leurs équipages sont libérés sans caution, les équipages ne peuvent être emprisonnés sauf convention contraire entre les États intéressés. L'État riverain, maître d'œuvre des mesures de conservation, l'est aussi en matière de contrôle de la conservation et de la gestion des pêcheries de sa zone. Il y exerce les compétences juridictionnelles qu'il juge appropriées à l'infraction qu'il a constatée. Il n'a pour obligation que de prévenir le plus rapidement possible l'État du pavillon du navire contrevenant non seulement des mesures qu'il a prises — en fonction de l'infraction — à l'encontre du navire, du matériel, des captures et de l'équipage, mais aussi des pénalités imposées ultérieurement (art. 73, § 4). Comme dans les conventions les plus complètes sur le plan du contrôle de la conservation, le riverain dresse procès-verbal après inspection et peut saisir le matériel ou arraisonner le navire. L'État côtier instaure un contrôle beaucoup plus sévère, puisque ce dernier ne prend pas fin par la transmission à l'autorité du pavillon du rapport d'inspection, au contraire, le riverain, peut intenter directement des poursuites judiciaires subséquentes à l'infraction. L'État du pavillon sera simplement averti des mesures prises et des pénalités imposées à l'encontre de ses ressortissants.

Le contrôle n'est plus mutuel (62), les navires ayant accès à la zone ne sont contrôlés que par l'État riverain et, bien plus, ce contrôle unilatéral des pavillons autorisés ne respecte pas la loi du pavillon en matière de poursuites et de pénalités (63); dans la zone économique, le riverain exerce une pleine juridiction en matière de contrôle des pêches. Il semble que ceci puisse être rattaché au fait que le riverain a autorisé certains navires étrangers à pêcher dans sa zone et qu'en conséquence, il exerce son contrôle sur leurs activités.

B. L'EXCLUSION DES ZONES SOUS JURIDICTION NATIONALE DANS LES CONVENTIONS DE PÊCHE

La plupart des conventions sur la conservation des pêcheries prévoient expressément que le contrôle s'applique à toute la zone couverte par la commission sauf la mer territoriale des États membres. Le traité prévoit qu'aucune disposition ne peut affecter les droits du riverain dans les eaux sous sa juridiction (I.C.N.A.F. art. 1, § 2) ou bien que le système de contrôle s'appliquera à l'ensemble de la zone de la convention sauf les eaux territoriales ou les autres eaux où le riverain exerce sa juridiction sur les pêcheries (I.C.C.A.T., art. 9, § 3) (64). Dans les conventions où la commission a pouvoir sur la mer territoriale des États membres, il est prévu que le contrôle de la conservation y est exercé seulement par le riverain (N.E.A.F.C., art. 13, § 3).

(62) Ainsi, dans l'accord de Washington du 15 février 1977 entre la C.E.E. et les États-Unis, concernant la pêche au large des côtes des États-Unis (règlement C.E.E. n° 1220/77 du conseil du 3 juin 1977), il est expressément prévu (art. 5, § 2) que les navires communautaires autorisés respectent les dispositions des permis et des lois en vigueur aux États-Unis (particulièrement le Fishery act du 13 avril 1976). De plus, la communauté prend les mesures nécessaires pour assurer que tout navire d'un État membre autorisé à pêcher facilite la montée à bord d'inspecteurs des États-Unis et coopère à toute action d'exécution entreprise en vertu de la législation américaine. Le gouvernement des États-Unis notifie immédiatement à la Communauté toute action d'exécution entreprise à l'égard d'un navire de pêche d'un État membre (art. 9, § 1 et 2). On ne peut plus parler de "contrôle mutuel" mais d'un contrôle unilatéral accepté et facilité par les États tiers. J.O.C.E., n° L 141, du 9 juin 1977, p. 1.

(63) La convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas de danger de pollution autorise le riverain à prendre les mesures appropriées en raison des circonstances techniques, mais après avoir procédé à des consultations avec l'État du pavillon du navire dangereux, sauf urgence (art. 3).

(64) Cette solution a également été retenue par la convention de Londres de 1967 (art. 2) : le système de contrôle des opérations de pêche qu'elle instaure ne s'applique pas dans les eaux territoriales ou les zones de pêche exclusives des membres.

La police des pêches n'est assurée que par l'État riverain dans ses eaux territoriales et dans les eaux où il exerce un droit de pêche exclusif. La création d'une zone exclusive de 200 milles ne saurait modifier cette constante. Dans ces conditions, il ne peut exister de contrôle mutuel dans la zone économique exclusive même si les États tiers admis à capturer les surplus de tonnage sont membres de la commission de pêche compétente pour la zone. Au regard du projet, seul l'État riverain a compétence pour exercer la police des pêches dans la zone économique. Dès lors, on doit se poser la question de l'effectivité de ce contrôle unilatéral. Les États côtiers pourront-ils assurer la police des pêches sur les eaux dépendant de leur juridiction, pour l'ensemble des navires nationaux ou étrangers y ayant accès? On peut en douter puisque les grands États maritimes (Grande-Bretagne et France par exemple) reconnaissent la difficulté d'une telle tâche en raison de la faiblesse des moyens matériels de surveillance (65).

Il existe déjà de nombreux exemples de textes législatifs instaurant un contrôle unilatéral du riverain sur les zones de pêche de sa juridiction : en vertu de ces textes, les autorités compétentes peuvent saisir les engins et les captures, arraisonner les navires contrevenant aux lois et règlements en vigueur pour la conservation des ressources de leurs zones (66). Ainsi, l'instruction ministérielle (67) du 26 avril 1977 précise les modalités d'exercice de la police des pêches dans la zone économique française. Cette instruction présente un caractère provisoire en l'attente d'un règlement C.E.E. et tend à organiser le contrôle de la seule zone française.

Elle précise les navires à surveiller en rappelant, soit les recommandations I.C.N.A.F., soit les règlements C.E.E. (§ 4 et 6.2), notamment pour le contrôle des licences de pêche accordées aux États tiers pour pêcher dans les eaux communautaires. Les autres dispositions reprennent les modalités du contrôle issues de la loi du 23 décembre 1970 : "Dans l'immédiat, vous considérerez que les États membres [de la C.E.E.] conservent, sous réserve de la réglementation communautaire, dans leur zone de souveraineté ou de juridiction, leurs compétences en matière de police et que, par conséquent... la réglementation applicable est la réglementation française en vigueur..." (§ 2). Dans l'exemple de la France, le système ainsi décrit est provisoire, ce n'est pas le cas pour bien des États. Il n'est pas certain qu'un type de contrôle à base exclusivement nationale soit le plus efficace au plan de la conservation des espèces. De très nombreux États riverains ne pourront faire face à leurs obligations et on peut craindre des mesures arbitraires; cependant, il est certain que la police des pêches par contrôle mutuel, telle qu'elle est appliquée actuellement, est compromise.

PARAGRAPHE 2. - LA COOPÉRATION NÉCESSAIRE DES ÉTATS RIVERAINS

Un contrôle national n'est pas souhaitable, car il peut être sources d'abus si l'État riverain exerce une discrimination entre les navires des pays tiers et ceux battant son pavillon ou bien entre pavillons étrangers à qui il a octroyé l'accès dans sa zone. De toutes façons, une telle police est insuffisante, puisqu'elle ne couvre pas la haute mer au-delà des limites des juridictions nationales. Une coopération semble donc indispensable en matière de police des pêches, même si une véritable surveillance internationale est impossible à instaurer.

(65) En 1975, la France a inspecté 113 navires étrangers à l'intérieur de ses limites de pêche, la Grande-Bretagne 273 (doc. N.E.A.F.C. 1975). Cette proportion est très insuffisante pour les zones économiques de 200 milles.

(66) Par exemple, la loi sénégalaise 72-21 du 19 avril 1972 qui, dans son article 4, prévoit la saisie, la confiscation des engins et des produits, l'arraisonnement et la retenue du navire contrevenant. Le texte prévoit également la liste des agents sénégalais habilités à constater les infractions (officiers de la marine marchande, agents des douanes, officiers de la police judiciaire, agents assermentés de la direction de l'océanographie et des pêches maritimes). Le navire saisi et conduit au port sénégalais le plus proche pourra se libérer en versant une caution à l'autorité maritime locale. In PEYROUX E. : "Les États africains face aux questions actuelles du droit de la mer". R.G.D.I.P. 1974, p. 630.

(67) Instruction n° 1188, p. 3/p. 4 du 26 avril 1977 relative à l'exercice de la police des pêches dans la zone économique française. BOMM mai 1977, 1 fascicule 8, p. 585.

A. LA POLICE DES PÊCHES EN HAUTE MER

Le texte de négociation ne prévoit pas de dispositions particulières pour la police des pêches. Il est simplement précisé que les États coopèrent pour établir des organes de pêche, adoptent les mesures de conservation nécessaires au maintien des stocks et veillent à ce que ces mesures n'aient pas d'effets discriminatoires entre pêcheurs (art. 105 et 108). Rien ne semble s'opposer à ce qu'une police des pêches — instaurée sur recommandation des commissions de pêche compétentes et fondée sur un contrôle mutuel — puisse subsister là où elle existe et même être créée sur de nouveaux champs de pêche. Cependant, la portée d'un tel système reste limitée. Nous savons que les ressources vivantes de la haute mer sont très réduites. Un tel contrôle ne peut concerner que les grands migrateurs pélagiques. Il est possible que l'I.C.C.A.T. maintienne un contrôle mutuel pour les thons atlantiques aux périodes où le germon comme l'albacore se pêchent hors des limites des juridictions nationales. Il est probable également que l'I.A.T.T.C. suivra cet exemple pour les thonidés du Pacifique.

En ce qui concerne les chasses pélagiques de cétacés, le seul contrôle adapté à l'état des stocks de l'Antarctique, de l'Atlantique ou du Pacifique, est un contrôle de l'arrêt total des captures.

La résolution de l'O.N.U. du 17 décembre 1970 (68) reconnaît la nécessité d'une répartition des ressources et d'un partage équitable de celles-ci en tenant compte des besoins des pays sans littoral ou sous-développés.

Pour réaliser ce projet au plan des pêches maritimes, il aurait fallu créer une structure nouvelle (issue de la F.A.O.) susceptible de réaliser un partage et de centraliser les données mondiales d'état des stocks. Ceci aurait permis d'instaurer un contrôle de gestion (69). Nous savons que le projet n'a pas été accepté par les États.

B. LA POLICE DES PÊCHES DANS LES ZONES NATIONALES

Dans un grand nombre de cas, l'État côtier ne pourra assurer seul la police des pêches sur l'ensemble de sa zone économique. Deux solutions sont possibles : soit une coopération entre États riverains limitrophes d'une même région maritime, soit une coopération avec les États tiers admis à pêcher dans sa zone économique. La solution dépend du niveau de développement des États dont il s'agit. Il semble que des États développés pratiquant la pêche hauturière peuvent collaborer avec le riverain pour faire respecter les normes de conservation que celui-ci leur impose.

Le projet d'articles sur la pêche proposé par les États de la C.E.E. (Grande-Bretagne exceptée) à la troisième conférence le 28 août 1974 (A/Conf. 62/C 2/L 40) reprend cette proposition : Les navires exerçant la pêche dans la zone économique d'un État côtier sont tenus de respecter les réglementations instaurées par celui-ci (art. 11). L'État riverain peut faire stopper les navires de pêche à l'intérieur de sa zone s'il a de sérieuses raisons de soupçonner qu'ils ont commis une infraction à la réglementation (art. 12, § 1). Les organisations de pêche déterminent les modalités d'application des principes d'exploitation rationnelle et de conservation (art. 14, § 1). Dans le cadre d'une organisation de pêche, les États membres, à la demande d'un État riverain, peuvent décider d'instituer dans sa zone un contrôle international des pêches en vue de constater les infractions à la réglementation de l'État côtier. Le riverain conserve l'intégralité de ses droits exclusifs, il est conseillé sur le contenu des mesures de conservation par la commission dont dépend sa zone économique et il est aidé par les autres États pêcheurs pour le contrôle de l'application des mesures de conservation.

(68) Résolution 2749 A.G. du 17 décembre 1970.

(69) Sur ce point, voir BLIN P. : op. cit., p. 187, KOERS A.-W. : op. cit., p. 47 et ODA S. : "International law of the resources of the sea", R.C.A.D.I. 1969, 2, p. 487.

Il ne s'agit plus du contrôle mutuel que nous avons étudié ci-dessus puisque les manquements seront poursuivis et sanctionnés par l'État riverain seulement (art. 12 du projet) sauf accord particulier. De plus, l'État riverain fera respecter non pas les recommandations adoptées par les membres de la commission de pêche concernée, mais sa propre réglementation qui, inévitablement, sera déterminée par ses intérêts nationaux, même si les mesures de conservation ont été proposées par la commission de pêche. Ce type de contrôle aurait un aspect international mais dans un but de collaboration avec l'administration maritime de l'État côtier. Sur le plan de la conservation des espèces, cette solution n'est pas mauvaise a priori, mais elle comporte un élément dangereux sur le plan de l'accès aux pêcheries de la zone car on peut craindre que l'État riverain, ne pouvant assurer seul la police, incite les États pêcheurs à exercer un contrôle zélé sur les pavillons concurrents, par le biais de promesses d'octroi ou de renouvellement de licences d'exploitation. Ce danger pourrait être évité si le contrôle des États pêcheurs ne s'exerçait que sur les navires de leurs pavillons respectifs. Ce système instaurerait une suite de contrôle bilatéraux (État riverain, État du pavillon) sur la zone, dont les normes pourraient être proposées par tous les États membres au sein de la commission de pêche.

Dans le cas des États développés riverains d'une même région, la solution est différente : une coopération entre États côtiers limitrophes est possible et même souhaitable : la surveillance en commun de zones économiques voisines par les riverains peut constituer une solution pour la police de la conservation. Ainsi, les États-Unis et le Canada sont à même d'instaurer une police des pêches commune pour assurer la surveillance de leurs zones. Il en va de même pour la C.E.E. où une police de la conservation assurée par l'ensemble des États membres est indispensable.

Dès 1967, le rapport de la commission C.E.E. sur la situation du secteur de la pêche préconisait une réglementation commune pour un contrôle des pêches (70). Dans la proposition du règlement du conseil instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche ("1), il est prévu que le conseil arrête des mesures de contrôle en vue d'assurer le respect des dispositions contenues dans le règlement et des mesures prises pour son application (art. 10). De plus, le conseil est compétent pour déterminer le régime des sanctions applicables aux personnes physiques et morales en cas d'infraction aux dispositions du règlement et de ses modalités d'application (art. 11). Cependant, il n'existe pas encore de contrôle communautaire effectif. Il ne s'agit pour l'instant que d'un contrôle national effectué en application des règlements de la C.E.E. Ainsi, dans la résolution sur la politique commune des pêches en janvier 1977 (72), il est prévu que l'application sera assurée... "dans les zones côtières de conservation des ressources surveillées par l'État côtier dans le but de préserver les réserves de poissons de la Communauté".

Il en va de même pour le règlement du 18 février 1977 définissant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche, où il est précisé que les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions du règlement en ce qui concerne les eaux placées sous leur juridiction. L'État membre adresse les rapports de contrôle à la commission en mentionnant le type et la nationalité du navire, les infractions constatées et les mesures prises en conséquence (73). Il s'agit donc d'un contrôle national exécuté par le riverain dans les eaux relevant de sa juridiction en application de la réglementation communautaire.

(70) Rapport sur la situation du secteur de la pêche dans les États membres de la C.E.E. et les principes de base pour une politique commune. J.O.C.E. 29 mars 1967, n° 58, p. 862.

(71) Présenté par la commission au conseil le 8 octobre 1976. J.O.C.E. du 28 octobre 1976, n° C 255/3.

(72) J.O.C.E. n° C 6/137 du 10 janvier 1977 (§ d).

(73) Règlement C.E.E. n° 350/77 J.O.C.E. n° L 48/28 du 19 février 1977, article 7.

Le comité économique et social de la C.E.E. dans son avis du 15 décembre 1976 (74), sur la proposition de règlement de la commission C.E.E. du 8 octobre 1976, a compris les limites du projet et propose une solution plus efficace : "le succès d'un tel programme de conservation et de gestion des ressources de pêche implique surveillance attentive, contrôle permanent et, si nécessaire, sanctions. En laissant entièrement aux États membres voisins le soin de s'en préoccuper, la proposition de la commission est insuffisante sur ces aspects. Les systèmes de contrôle proposés devraient être soigneusement surveillés, éventuellement complétés et, si besoin est, financièrement soutenus au niveau communautaire car, si les lois et règlements en la matière ne sont pas intégralement respectés et appliqués, l'ensemble de la politique se trouvera compromis" (§ 1, 11).

Le parlement européen dans son rapport (75) du 13 décembre 1976 portant avis sur la proposition de la commission du 8 octobre 1976 propose une solution à ce problème (§ 22) : "considère... que la Communauté devrait instaurer un système d'inspection efficace de la pêche au sein de la Communauté basé sur les systèmes de surveillance nationaux et exécuté au nom de la commission, les coûts de cette inspection devant être considérés comme faisant partie de l'ensemble du coût de la mise en œuvre de la politique commune de la pêche". Cette proposition est un moyen terme entre une force communautaire et un contrôle exclusivement national. Une police commune des pêches supposerait que les forces nationales habilitées à dresser un procès-verbal puissent effectuer des contrôles sur l'ensemble des eaux communautaires quel que soit le pavillon du navire contrôlé en adressant le procès-verbal à la commission et à l'État du pavillon. Dans ce cas, ces forces détenant leur pouvoir de la commission arboreraient un pavillon communautaire spécial prouvant qu'elles agissent en tant que forces de contrôle de la C.E.E. pour faire respecter la politique communautaire des pêches par les pêcheurs des États membres comme par les tiers ayant accès à la zone.

C'est dans ces conditions que l'on pourrait parler d'un contrôle communautaire intégré. Selon ce schéma, la N.E.A.F.C. est vidée de sa substance et ne peut que disparaître. Certes, la zone communautaire et la zone N.E.A.F.C. ne coïncident pas, mais comme les autres secteurs de pêche seront sous la juridiction d'États tels que la Norvège, l'Islande ou le Groënland, il ne semble pas y avoir place pour un rôle quelconque à la commission de pêche du Nord-Est Atlantique (au contraire d'autres commissions régionales). La C.E.E. peut instaurer une véritable organisation régionale des pêches dotée d'un contrôle de la gestion des ressources et non plus seulement une police des pêches.

En l'absence d'une organisation mondiale de gestion des ressources — sous l'égide de la F.A.O. — que les délégations à la troisième conférence sur le droit de la mer n'ont pas acceptée, on peut imaginer des organisations régionales capables de faire respecter la réglementation de conservation qu'elles estiment la mieux adaptée au biotope local. Ces organisations seraient constituées d'États riverains ou d'États membres d'un organe régional existant ou à créer (organisation économique ou organe de pêche). Dans les deux cas, la création d'une police des pêches multilatérale peut être envisagée suivant des modalités adaptées aux circonstances, mais différentes de celles que nous connaissons actuellement, qui ne semblent pouvoir être maintenues que pour le contrôle des captures d'espèces pélagiques migratrices.

74) Avis sur une proposition de règlement du conseil instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche. C.E.S. 144^e session 15/16 décembre 1976. J.O.C.E. n° C 56 du 7 mars 1977, p. 73.

(75) J.O.C.E. n° C 57 du 7 mars 1977 précité, p. 46.

CONCLUSION

Indépendamment de la nécessité d'aboutir à la signature d'une convention sur le droit de la mer, et quels que soient les résultats de la troisième conférence, il est indispensable de construire une gestion régionale des ressources.

Les débarquements mondiaux annuels de poissons stagnent autour de 55 à 60 millions de tonnes, alors que le prix de revient des navires de pêche continue à croître. D'après la courbe de Schaefer et Gulland, on sait que le seuil de rentabilité de nombreuses pêcheries risque d'être atteint dans les cinq ans à venir. L'absence totale de gestion rationnelle des pêcheries mondiales est responsable du développement anachronique et trop rapide de l'effort de pêche. Il convient maintenant :

- de ralentir l'effort,
- de rechercher de nouvelles pêcheries,
- et d'exploiter les stocks en fonction de la dynamique des populations.

Il faut tout d'abord fixer le niveau du taux de renouvellement maximum de chaque stock, afin de connaître la quantité de captures maximum qu'il peut supporter. C'est au scientifique d'intervenir (1). Ainsi, sur le stock d'*Euphausia superba* (Krill), qui est évalué à 300 millions de tonnes, il semble que l'on puisse prélever 60 millions de tonnes en permettant au stock de se maintenir en l'état (2). Une fois ces estimations connues, le juriste peut alors instituer les règles de gestion des pêcheries correspondantes.

Malheureusement, comme dans toute exploitation de ressources communes où le nombre de participants et le tonnage des captures sont libres, chaque pêcherie tend vers la surexploitation puisque chaque pêcheur a intérêt à capturer le plus grand nombre de poissons qui, sinon, seront perdus pour lui. C'est pourquoi, au plan juridique comme au plan halieutique, la solution la plus efficace réside dans un régime général des pêcheries, fondé sur un accord international instituant une entité dotée d'un pouvoir de gestion capable d'assurer une équitable répartition des captures, tout en permettant une rentabilité maximale des pêcheries au profit des États (3).

Cette solution a été rejetée lors des débats de la troisième conférence de l'O.N.U. sur le droit de la mer. Au contraire, l'élément essentiel du droit international des pêcheries résidait dans le rôle croissant de l'État riverain, mais une collaboration entre États riverains limitrophes et États pêcheurs apparaissait indispensable. Si l'on excepte les grands migrateurs, les espèces pélagiques et demersales se déplacent en général sans quitter la même zone océanique, et même, le plus souvent, en ne dépassant pas les limites d'un même plateau continental.

Dans ces conditions, on peut considérer qu'il existe une unité de biotope pour les espèces vivant dans une même région avec une nourriture propre, des migrations spécifiques, des conditions de reproduction particulières. Ceci est valable non seulement pour les caractères biologiques très voisins des espèces de la zone, mais aussi pour les techniques de pêche ou encore les facteurs économiques souvent très comparables dans une même région (4). Dès lors, on peut imaginer que les riverains d'une même région traitent entre eux des problèmes halieutiques qui leur sont propres.

(1) On estime, avec une marge d'incertitude appréciable, aux alentours de 30 millions de tonnes le potentiel de ressources halieutiques de type classique encore disponible; les deux-tiers de ces réserves se situent dans les régions tropicales. TROADEC J.-P. : "Perspectives dans l'exploitation des ressources vivantes de l'océan". In BOUGIS P. : Océanographie biologique appliquée. Masson, Paris, 1976, p. 200.

(2) HUREAU J.C. : "Les ressources de l'Antarctique" in BOUGIS P. : Océanographie biologique appliquée (ouvrage collectif). Masson, Paris 1976, p. 189.

(3) Voir à ce sujet l'étude du groupe de travail des ressources vivantes de la société américaine de droit international : "Principes d'un régime général de gestion des pêcheries", Studies international legal policy, A.S.I.L., Washington, mai 1974, n° 4.

(4) Voir à ce propos ALEXANDER L.-M. : "Regional arrangements in the oceans", A.J.I.L., janvier 1977. Vol. 71, n° 1, pp. 84-109. LAY - CHURCHILL - NORDQUIST, "New directions in the law of the sea", Océana, New York, 1973, tome 1, p. 247.

On peut penser que si les riverains d'une même zone édictent des normes réglementaires communes pour des types de pêche identiques, le rôle de l'État riverain resterait prédominant, mais la réglementation décidée en commun serait de nature à écarter des mesures qui, parfois, pourraient être arbitraires ou discriminatoires si elles n'émanaient que d'un seul État. De plus, la réglementation applicable à une espèce serait identique sur toute la zone de pêche, ce qui faciliterait grandement les rapports entre pêcheurs et autorités riveraines et ne pourrait être que bénéfique au plan halieutique. En ce qui concerne le choix des normes de conservation, la commission de pêche concernée (à laquelle les États pêcheurs participent), pourrait devenir le conseiller scientifique et technique des États riverains.

L'instauration de zones économiques exclusives a pour conséquence immédiate le repli des États pêcheurs sur leurs propres eaux : certaines flottilles lointaines vont être rapatriées dans les eaux de leur pavillon, en conséquence, la productivité des eaux des États pêcheurs va baisser. Il est indispensable que certains de ces navires puissent travailler dans des eaux encore sous exploitées, en accord avec les États riverains qui y exercent leurs droits exclusifs. Le nouveau droit de la mer, en matière halieutique, doit conduire à un régionalisme bien compris et non pas au protectionnisme, à une responsabilité collective de gestion et non à un chantage systématique à la réciprocité. La commission océanographique internationale a déjà travaillé en ce sens (5). Le 16 juillet 1976, elle créait l'Association pour la Mer des Caraïbes et les Régions Adjacentes (IOCARIBE). Cet organe expérimental, créé pour six ans, s'est fixé neuf objectifs prioritaires dont, en premier lieu, le développement et la gestion des pêcheries dans les Petites Antilles et l'Amérique Centrale. Pour chacun des thèmes, un coordonnateur a été désigné pour mettre sur pied un programme d'échanges et de collaboration. Cette association de coopération devra se transformer en un mécanisme régional permanent de recherches et de gestion, à la fin d'une période dite provisoire. Déjà, au cours de cette période provisoire, l'IOCARIBE ne se cantonne pas à des études scientifiques, elle traite également des conséquences socio-économiques des programmes choisis. Les études halieutiques seront faites en collaboration avec la commission des pêcheries de l'Atlantique du Centre-Ouest, compétente pour cette zone.

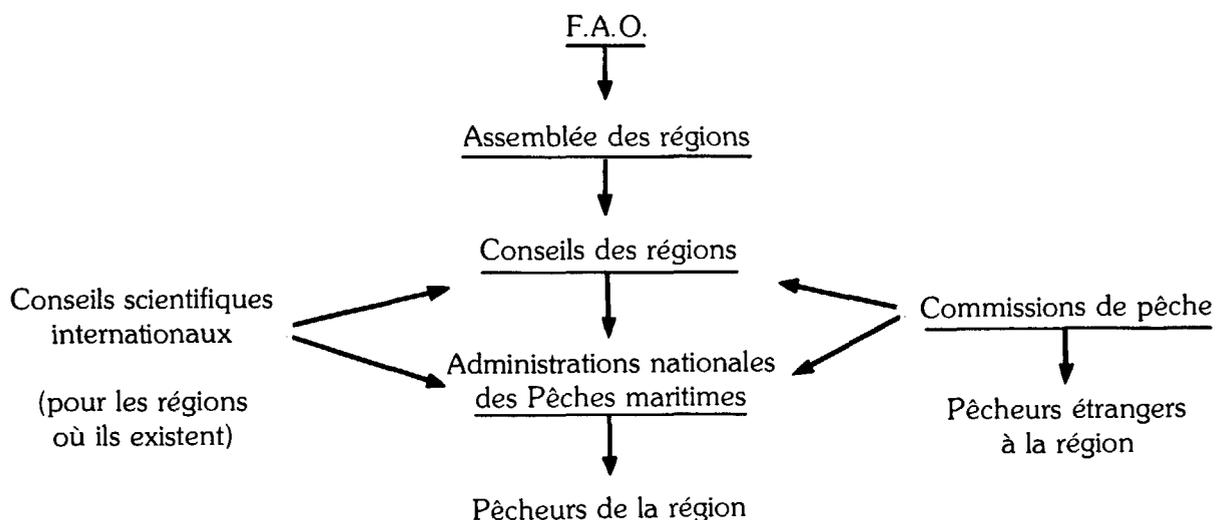
Cette tentative pourrait constituer les bases d'un schéma type de la nouvelle gestion des pêcheries : une collaboration pourrait être instituée entre les organisations de pêche maritime et des associations d'États riverains, les premières proposant les solutions scientifiques et techniques les mieux adaptées à la région, les secondes exerçant le pouvoir de réglementation en raison des droits exclusifs que les États membres exercent sur les zones économiques de cette région. Ces associations d'États riverains pourraient progressivement se transformer en "conférences", organes réguliers où les plénipotentiaires des États membres de la "conférence" décideraient en commun des modalités de gestion de chaque pêcherie de la région ainsi que du contrôle, au cours de réunions régulières. Enfin, on peut imaginer que, dans une troisième phase, la "conférence" se transforme en un conseil permanent où les délégués des États riverains traiteraient de tous les problèmes maritimes propres à la région. Selon ce schéma, les zones économiques propres à chaque État gérées en commun dans les deux premières phases pourraient dans un système intégré devenir communes à tous les États riverains. Cette solution, en accord avec les principes de coopération du texte de négociation de la troisième conférence sur le droit de la mer serait en bien des points comparable avec la communautarisation des eaux des États membres de la C.E.E. et serait compatible avec la volonté des États riverains de gérer les ressources de leur zone économique, considérées comme un patrimoine propre (6).

(5) Conférence de Caracas du 12 au 16 juillet 1976 : Brésil, Costa Rica, Dominique, Colombie, Cuba, États-Unis, France, Jamaïque, Mexique, Haïti, Panama, Pays-Bas, Royaume-Uni, Trinidad et Tobago, Union Soviétique, Vénézuéla. Siège de l'association : Port of Spain, président Kemy, représentant de Trinidad et Tobago. International marine science newsletter, septembre 1976, n° 13, p. 4.

(6) A titre d'exemple, on pourrait concevoir de vastes régions de gestion en commun de l'océan : région européenne, région Amérique du Nord, région Amérique Centrale, Caraïbes, région Afrique de l'Ouest, région Afrique de l'Est, région Amérique du Sud, région Indo-pacifique, région Pacifique. La C.E.E. n'est pas le seul exemple de regroupement régional pouvant servir de creuset pour la création de régions maritimes, la C.E.A.O. (Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest) pourrait également contribuer grandement à l'élaboration de cette dimension régionale.

Des réunions périodiques de représentants de chaque région de gestion pourraient assurer la coordination indispensable entre les régions dans le cadre de la F.A.O. qui conserverait son rôle de synthèse, de transfert des techniques, d'incitation et d'aide financière.

L'organigramme des pêches mondiales pourrait être le suivant :



A l'exception de la pêche au thon, les années 1975 et 1976 ont représenté une étape dans la pêche mondiale : ce sont les dernières années de l'exploitation relativement illimitée des océans. "L'extension de facto de la juridiction de la plupart des États sur une zone côtière de 200 milles a pour conséquence qu'il ne subsiste que très peu de pêcheries à l'intérieur de cette zone qui ne relèvent de la juridiction de l'État côtier correspondant, soit à titre individuel, soit comme membre d'un groupe régional" (7).

Pour tendre vers une exploitation rationnelle des pêcheries, il convient en conséquence d'obtenir pour un stock la fixation des captures totales admissibles pour toute son aire de distribution et non pas pour une seule zone économique. La nécessité d'établir un système d'aménagement conjoint et global conduit nécessairement à une solution régionale.

Le conseil de pêche pourrait constituer l'élément de base d'un aménagement commun par les riverains, il serait capable de coopérer avec les organisations sous régionales ou mondiales pour assurer la conservation des stocks halieutiques au sens de l'article 61 § 2 de la cinquième partie du texte de négociation de la troisième conférence de l'O.N.U. Au plan juridique, un tel système suppose que les conseils soient dotés des organes propres nécessaires à leur fonctionnement décrits dans les actes constitutifs. Pour œuvrer avec quelques chances de succès les organes doivent : être pourvus du pouvoir décisionnel en matière de pêche, avoir un budget propre, être dotés de laboratoires et de navires.

L'exploitation de la zone doit être partagée entre les États signataires sur une base équitable : les seuls facteurs géographiques ou politiques ne sauraient suffire, les paramètres économiques et sociaux devront être pris en considération. Les États riverains ne peuvent faire abstraction du caractère compensatoire des richesses de la région que revendiqueront les États sous-développés. Enfin, l'exploitation en commun des ressources de la région suppose le libre accès des ressortissants des cosignataires aux installations terrestres ou maritimes de tous les membres.

(7) Doc. F.A.O. C.O.F.I./77/5, sup. 3, mars 1977, p. 5.

Il est certain qu'un accord sera d'autant plus difficile à obtenir que les États riverains d'une même région seront plus nombreux et de niveaux de développement très différents. Cependant, un projet de "zone économique régionale" a été proposé par la Bolivie et le Paraguay en 1974 (A/Conf. 62/C 2/L. 65) proposant la création de zones conjointes entre riverains voisins et États sans littoraux avec égalité des droits et des obligations, gestion commune de la zone, répartition équitable des bénéfices, formation d'une "souveraineté régionale" et même création d'une entreprise conjointe pour l'exploitation de la zone commune où les ressources sont déclarées "patrimoine commun régional".

On peut noter que le texte de négociation, qui cherche à favoriser la création d'organisations régionales, ne procède que par allusions peu précises et fait référence à cette solution lorsqu'un problème particulier n'a pu être résolu par d'autres moyens (cas des espèces diadromes par exemple).

Les États sans littoral représentent une difficulté certaine qu'il ne faut pas négliger. Comment associer ceux-ci au conseil? L'article 69 de la cinquième partie du texte de négociation déclare que les termes et conditions de leur participation seront déterminés par les États concernés par accords bilatéraux subrégionaux ou régionaux. On peut en effet concevoir qu'un accord soit possible entre l'État enclavé et l'État riverain limitrophe; un tel accord risque par contre de ne pas être accepté par les autres États riverains de la région. La seule solution possible dans ce cas est de négocier la participation de l'État enclavé à la pêche, en contrepartie d'avantages économiques accordés par l'État enclavé aux États riverains non limitrophes. Par contre, on peut penser qu'un système régional permettrait de développer les techniques et d'acquérir du matériel important en commun (centres de recherches, navires océanographiques, constructions navales, couvertures aériennes, etc.). La difficulté principale réside dans l'inégalité économique des États: les États les plus développés de la région risquent de prendre rapidement la maîtrise des conseils. Pour pallier ce danger, il semble indispensable que les ressources soient déclarées communes aux riverains dans les actes constitutifs et que la pondération inévitable des votes tienne compte de l'équité et non pas seulement de la capacité de capture de chaque État. Le transfert des techniques peut constituer une base solide d'accord régional pour pallier l'inégalité économique, notamment avec le système des sociétés jointes.

Quel sera le rôle des États non riverains membres de la commission des pêches de la zone? On peut penser qu'un certain nombre d'entre eux quitteront la commission si celle-ci ne présente pas un intérêt réel pour leur industrie de la pêche, en raison du coût élevé des licences d'exploitation octroyées par le conseil. Parmi les États intéressés par les pêcheries de la région, on peut imaginer qu'une compétition assez dure existera: ces États rivaliseront au niveau de l'aide technologique, scientifique et financière pour conforter la position de leurs ressortissants dans la zone. Si, comme nous l'avons supposé, le rôle essentiel de la commission est de conseiller et d'inciter les États riverains, donc de proposer une réglementation et une répartition des captures, les États membres non riverains auront un intérêt évident à être considérés comme interlocuteurs privilégiés du conseil. On risque, dans ces conditions, de voir certains États développés chercher à acquérir une position de "leader" au sein du groupe restreint d'États non riverains admis à pêcher dans la zone: les arguments présentés par ces derniers risquent d'être dictés beaucoup plus par l'intérêt de leurs ressortissants que par la volonté de gérer rationnellement les stocks concernés. En fait, tout dépendra des objectifs fixés par les actes constitutifs des régions, qui pourront aller de la simple coopération à l'intégration. Plus le but des États riverains se rapprochera de l'intégration, plus ceux-ci seront à même de contrôler l'ingérence des États tiers, mais il est certain que cet objectif sera le plus difficile à atteindre pour des motifs politiques évidents. C'est pourquoi, on peut penser que le comité des pêches de la F.A.O. pourrait à ce niveau avoir un rôle important en proposant un cadre type d'intégration limitée et progressive, ce qui permettrait à la F.A.O. de conserver un contrôle d'ensemble des projets de régionalisation des pêcheries et ainsi d'éviter des abus qui, dans tous les cas, se révéleraient néfastes pour la conservation des stocks. Ainsi, peut-être, les principaux problèmes d'accès et de conservation des pêcheries se trouveraient sinon résolus, du moins considérablement aplanis.

Dès lors, quelle pourrait être la place de la France dans un tel contexte? En 1977, la production française des produits de la pêche représentait 536 600 tonnes. La quasi-totalité de la pêche fraîche en mer du Nord provient de la zone de la C.E.E. (si l'on excepte la Norvège et les Féroé). La totalité de la pêche fraîche en Atlantique provient également de la zone communautaire de la C.E.E. Mais, 95 % de la grande pêche dépend des zones canadiennes, norvégiennes, groënlandaises et soviétiques et 95 % de la pêche française du thon tropical est pratiquée dans les 200 milles de vingt-deux États de la côte occidentale d'Afrique. Au total, la France effectue les trois quarts de ses captures en dehors des 200 milles français (8). En raison de son appartenance à la C.E.E., 70 % de ses captures seront assurées par le fonctionnement normal du Marché Commun de la pêche. Il apparaît donc que les conséquences de la politique commune des pêches sont fondamentales pour la France. L'échec de celle-ci, alors que tous les États européens se sont dotés d'une zone économique, équivaldrait à l'extinction de la pêche hauturière française. Dans le cadre du Marché Commun de la pêche, il ne semble pas que les pêches françaises rencontrent de difficultés sérieuses dans les régions de l'Atlantique Nord-Ouest et Atlantique Nord est compte tenu de son implantation et des accords que la C.E.E. sera amenée à conclure avec les riverains des zones polaires.

Le problème est différent pour les régions tropicales et antarctiques.

Le passé de pêcheur, les relations privilégiées avec certains riverains ou encore la proximité de territoires ou départements d'Outre-Mer devraient permettre à la France de jouer un rôle non négligeable dans la zone tropicale et de faciliter le travail de négociation de la C.E.E. dans ces zones. Il est indispensable que la France puisse maintenir un effort de pêche dans les secteurs traditionnels du golfe de Guinée, d'Afrique du Sud, du Sud-Ouest Atlantique et du Sud-Ouest Indien. Il est important que la France obtienne l'autorisation de la C.E.E. de participer aux conseils régionaux des zones où elle est implantée en tant que riverain, et également de participer aux commissions de pêche des zones où ses ressortissants ont coutume de se rendre (sous réserve de l'exclusivité des compétences de la C.E.E. en la matière). Ceci est nécessaire mais n'est pas suffisant, d'une part, en raison de la baisse générale des captures sur les fonds traditionnels, d'autre part, à cause des quotas qui seront attribués à la France et qui seront certainement inférieurs à ses besoins, étant donné la concentration des pêcheurs de la C.E.E. dans la zone communautaire à la suite de la création des zones économiques. Il est important que les pêcheurs français puissent exploiter des stocks nouveaux, essentiellement dans l'ouest de l'océan Indien, dans le Pacifique central et surtout dans l'ensemble de l'Antarctique.

Les territoires d'outre-mer situés dans ces trois océans présentent pour la France un atout majeur. Sera-t-elle pour autant reconnue comme État riverain? On sait que le texte de négociation (disposition transitoire) ne reconnaît pas aux puissances coloniales la possibilité de tirer profit d'une zone économique autour de leurs possessions outre-mer. Les États riverains de la région concernée reconnaîtront-ils à la France la qualité de riverain? Ce n'est pas certain. La modification hâtive du statut juridique de ces territoires ne semble pas être la solution appropriée.

Dans chaque région où cette situation se présente, on pourrait imaginer qu'un fonctionnaire de la F.A.O. siège au conseil de la région au nom des populations autochtones. La France participant à la commission de pêche concernée pourrait conserver son rôle de conseiller et œuvrer pour le transfert des technologies.

(8) MARTRAY J. : "L'avenir des pêches maritimes françaises", rapport du Conseil économique et social, 10 mars 1976, 173/S.G./11.

Le cas de l'Antarctique est différent dans la mesure où il n'y a pas de vie économique réelle sur les terres riveraines les plus proches. On peut concevoir que les parties au traité du 1^{er} décembre 1959 convoquent une conférence destinée à créer, entre États participant ou désirant participer à la pêche dans cet océan, un conseil de gestion composé non pas de riverains, mais d'exploitants (9). La France pourrait alors, au sein d'un tel conseil, jouer un rôle déterminant en raison de ses connaissances avancées sur les stocks antarctiques. Elle pourrait ainsi contribuer à la mise en valeur et à la gestion rationnelle d'une région prometteuse dont on pense que le tonnage des captures peut dépasser le tonnage mondial actuel des pêches (sans danger pour la survie des espèces concernées).

D'après la F.A.O., les stocks mondiaux bien gérés mais entièrement exploités pourraient supporter des captures mondiales de l'ordre de 120 à 140 millions de tonnes chaque année.

(9) Nous entendons par Océan Antarctique la zone de mer libre et non pas la zone couverte de "pack-ice" qui se trouve comprise dans les limites couvertes par le traité de 1959. Les difficultés techniques d'exploitation de la partie de l'océan comprise au sud du 60° Sud rendent difficile une action dans l'immédiat sur les 15 millions de kilomètres carrés d'océan concernés. Par contre, la portion d'Antarctique libre de glaces comprise entre le 40° et le 60° de latitude Sud peut techniquement dès maintenant être mise en exploitation. La F.A.O. étudie actuellement les possibilités de production de l'Océan Antarctique qui représente un espoir sérieux ; cependant, ses ressources sont connues et limitées, d'une part, et, d'autre part, le meilleur moyen d'utiliser le Krill est encore de s'en servir comme fourrage pour cétagés qui, s'ils n'étaient exterminés, pourraient constituer les premiers animaux marins domestiqués par l'homme.

BIBLIOGRAPHIE

I. - TRAITÉS ET OUVRAGES GÉNÉRAUX

1. ALEXANDER L.-M., *The Law of the Sea*, Columbus Ohio State, University Press, 1967, 321 p.
2. BESANÇON J., *Géographie de la pêche*, Gallimard, Paris, 1965, 350 p.
3. BROWN E.-D., *The legal regime of hydrospace*, the London Institute of world affairs, Stevens and sons, Londres, 1971, 326 p.
4. CAVARE L., *Le droit international public positif*, Pédone, Paris, 1969, 2 tomes, 806 p. et 952 p.
5. COLLIARD C.-A., DUPUY R.-J., POLVECHE J., VAISSIÈRE R., *Le fond des mers*, Armand-Collin, Collection, Paris, 1971, 205 p.
6. COLOMBOS, *Le droit international de la mer*, Longman, Londres, 1952, 836 p.
7. ÉCOLE DES AFFAIRES MARITIMES, *La réglementation internationale des pêches maritimes*, Cours novembre 1974, Bordeaux, 300 p.
8. DE FERRON O., *Le droit international de la mer*, Droz, Genève, tome 1, 1958, 238 p. Tome 2, 1960, 264 p.
9. FULTON T.-W., *The Sovereignty of the sea*, Edimbourg, 1911.
10. GIDEL G., *Le droit international public de la mer*, Sirey, Paris 1932/34, 3 tomes, 530, 393, 813 p.
11. LATTY J., *Traité d'économie maritime*, 4 tomes, 1952, 1055 p., 1954, 1146 p., 1957, 1.200 p., 1963, 1.104 p. Imprimerie nationale, Paris.
12. MANIN P., *Cours de droit international public*, les cours de droit, 1973-1074, 587 p.
13. NGUYEN QUOC DINH, *Droit international public*, L.G.D.J., Paris, 1975, 808 p.
14. ODA S., *The international law of the ocean development*, (Basic documents), Sythoff, Leiden, 1976, tome 1, 519 p., tome 2, 638 p.
15. PINTO R., *Le droit des relations internationales*, Bibliothèque économique et politique, Payot, Paris, 1972, 280 p.
16. QUENEUDEC J.-P., *Droit maritime international*, Pédone, Paris, 1971, 383 p.
17. WENK E., *The politics of the ocean*, University of Washington press, Seattle, 1972, 590 p.
18. YOKOTA K., *Umi no kokusaiho (international law of the sea)*, Tokyo University, 1959, 420 p.

II. - OUVRAGES ET TRAVAUX COLLECTIFS

1. ACCIOLY H., *La zone contiguë et le droit de poursuite en haute mer*, Mélanges Gidel, Sirey, Paris, 1961.
2. ADAM P., *Pêches en Méditerranée, situation et perspectives*, O.C.D.E., Comité des pêcheries, doc. dactylo., F 1, 136, Paris, 1973, 19 p.
3. ALEXANDER L.-M., *Offshore geography of north western Europe : the political and economic problem of delimitation and control*, Chicago university press, 1963, 253 p.
4. ANDRASSY J., *International law and the ressources of the sea*, Columbia university press, New York, 1970, 191 p.
5. BELLO E., *Le Tiers-Monde et le droit international de la mer*, Thèse dactylographiée, Paris, 1970, 340 p.
6. BERMES A., *Les espaces maritimes sous juridiction nationale*, in *La France et le droit de la mer*, CNEXO, série rapports économiques et juridiques n° 3, 1974, pp. 45-67.
7. BEURIER J.-P., *La protection des ressources biologiques de la mer en droit français*, thèse multigraphiée (3^e cycle), Nantes, 1972, 372 p.
8. BLIN P., *Le contrôle international en matière de pêche*, Thèse dactylo., Strasbourg, 1975, 218 p.
9. DE BREUCKER J., *La Belgique et le problème de la police de la pêche*, in *La Belgique et le droit de la mer*, Colloque 1967, Institut de sociologie de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 1969, pp. 97-120.
10. BROWN E.-D., *Maritime zones : a survey of claims*, New direction in the law of the sea, Oceana, Londres, 1973, tome 3, pp. 157-192.
11. BURKE W.-T., *Some thoughts on fisheries and a new conference on the law of the sea*, Institut américain de droit de la mer, Rhode Island, occasional paper n° 9, 1971, 19 p.
12. CARROZ J.-E., *The richness of the sea : fisheries*, in *The future of the law of the sea*, Utrecht state university, 1972, ouvrage collectif. BOUCHEZ L.-J., et KAISEN L., Nijhoff, 1973, pp. 77-94.
13. CARROZ J.-E., *Le rôle de la F.A.O. dans la conservation des ressources biologiques de la mer*, S.F.D.I., Actualité du droit de la mer, Pédone, Paris, 1973, pp. 247-268.
14. CARROZ J.-E., *Establishment, structure, functions and activities of international fisheries bodies : indo-pacific council*, Doc. F.A.O., série technique n° 57, Rome, 1965, 30 p.
15. CARROZ J.-E., *Establishment, structure, functions and activities of international fisheries bodies : regional fisheries advisory commission for the South West Atlantic*, doc. F.A.O., fisheries technical paper n° 60, Rome, 1965, 22 p.

16. CHAPIN J.-C., *La politique commune des pêches*, thèse dactylographiée, Rennes, 1973, tome 1, 183 p., tome 2, 185 p.
17. CHRISTY F.-T., *The role of F.A.O. and the regional organizations after the conclusion of the third United Nations conference on the law of the sea*, law of the sea, Caracas and Beyond (institut de droit de la mer, 1975), Ballinger, 1975, pp. 205-220.
18. CHRISTY F.-T., SCOTT A., *The Commonwealth in ocean fisheries*, Seattle university press, 1966, 220 p.
19. COLLIARD C.-A., *La gestion internationale des ressources de la mer*, S.F.D.I., 1972, Pédone, Paris, 1973, pp. 199-229.
20. CONGAR R., *Valeur économique de la mer*, Institut de droit et d'économie de la mer, Brest, doc. multigraphié, 1977, 530 p.
21. DESMET A., *Policing on the high seas : with special reference to the North sea*, new direction in the law of the sea, Oceana, Londres, 1973, tome 3, pp. 193-205.
22. DUPUY R.-J., *The law of the sea, current problems*, Stijhoff, Oceana, Leiden, 1974, 210 p.
23. DUPUY R.-J., PIQUEMAL A., *Les appropriations nationales des espaces maritimes*, colloque S.F.D.I. 1972, Pédone, Paris, 1973, pp. 109-157.
24. FISCHER G., *L'inspection internationale*, ouvrage collectif, C.N.R.S., Bruxelles, 1976, 519 p.
25. FONTENEAU A., CHAMPAGNAT C., *Vers une politique des pêches, éléments pour un aménagement rationnel des ressources marines vivantes*, in Gestion rationnelle des stocks, Institut océanographique de Paris, février 1977, 10 p.
26. GARCIA-AMADOR F.-V., *The exploitation and conservation of the resources of the sea*, Sythoff, Leiden, 1963, 250 p.
27. GARRON R., *Le Marché Commun de la pêche maritime*, Librairies techniques, Paris, 1971, 165 p.
28. GIRARD C., *La position française en matière d'exploitation et de conservation des ressources biologiques de la mer*, S.F.D.I., 1972, Pédone, Paris, 1972, pp. 235-246.
29. GIRARD M.-J., *Note sur le conseil général des pêches pour la Méditerranée*, F.A.O., Rome, 1955, pp. 260-275.
30. GULLAND J.-A., *Manuel des méthodes d'évaluation des stocks d'animaux aquatiques*, F.P.S./M 4, F.A.O., Rome, 1969, 160 p.
31. HJERTONSSON K., *The new law of the sea*, Sijthoff, 1973, 187 p.
32. HODGSON R.-D., *National maritime limits : the economic zone and the sea-bed*, Law of the sea, Caracas and Beyond (conférence de l'Institut de droit de la mer, 1975), Ballinger, 1975, pp. 183-197.
33. HUGH M., *Role and history of the international whaling commission*, Woodrow wilson center for Scholars, Washington, 1971.
34. HUREAU J.-C., *Les ressources de l'Antarctique*, Océanographie biologique appliquée, BOUGIS P., Masson, Paris, 1976, pp. 187-192.
35. HUSSENOT G., *La politique commune de la pêche de la C.E.E.*, mémoire I.H.E.I., Paris, 1973, 95 p.
36. JOHNSON D.-M., *Some treaty law aspects of a future international fishing convention*, the future of international fisheries management west publishing, Saint-Paul-Min, 1975, pp. 103-157.
37. JONES E.-B., *Law of the sea, oceanic resources*, Southern methodist university press, Dallas, 1972, 162 p.
38. JOSEPH J., GRENOUGH J.-W., *Alternative for international management of tuna resources*, doc. I.A.T.T.C. dactylo., 1976, 26 p.
39. KASK J.-L., *Marine science commission recommendations on international fisheries organizations*, institut de droit de la mer, Rhode Island, (4^e conférence annuelle), 1969, pp. 286-296.
40. KNIGHT H.-G., *The future of international fisheries management*, american society of international law, West publishing, 1975, pp. 1-49.
41. KNIGHT H.-G., *The law of the sea : cases, documents and readings*, Nautilus Press, Washington, 1975, 871 p.
42. KOERS A.-W., *International regulation of marine fisheries*, fishing news (book), Londres, 1973, 368 p.
43. KOERS A.-W., *The enforcement of fisheries agreements on the high seas : a comparative analysis of international state practice*, Institut du droit de la mer, Rhode Island, occasional paper n° 6, juin 1970, 54 p.
44. KOPELMANAS L., *Le contrôle international*, R.C.A.D.I., 1949, pp. 59-80.
45. KOULOURIS M., *Les nouvelles tendances depuis 1962 dans le régime international des pêches maritimes*, L.G.D.J., Paris, 1973, 219 p.
46. LACHARRIÈRE G., *Tendances contradictoires en matière de consentement des États*, S.F.D.I., 1974, Pédone, Paris, 1975, pp. 183-203.
47. LAGARDE R.-A., *Méthodes de contrôle de la pêche à l'échelle internationale*, O.C.D.E., colloque sur l'économie de la pêche, 1971, FI/T (1) 1/17, 20 p.
48. LA MORANDIÈRE Ch. (DE), *Histoire de la pêche française du point de vue économique et politique*, cours de l'Ephe, Paris, 1970, 150 p.

49. LAVENUE J.-J., *L'organisation du secteur économique de la pêche dans le Marché Commun*, thèse dactylographiée, université de Montpellier 1, mai 1974, 470 p.
50. LUCAS C.-E., *International fishery bodies of the North Atlantic*, Institut de droit de la mer, Rhode Island, occasional paper n° 5, 1970, 30 p.
51. MARTRAY J., *A qui appartient l'Océan ?* Editions maritimes et d'Outre-Mer, Paris, 1977, 350 p.
52. MARTRAY J., *Troisième conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer*, compte rendu de mission, Celib, Rennes, juin 1974, 250 p.
53. MARTRAY J., *L'avenir des pêches maritimes françaises*, rapport du conseil économique et social, 1976 (173/SG/11), 260 p.
54. MURRAY R., *Problems and prospects of the British commercial fishing industry*, oceanic management, report of the university of Swansea, 1975, Europa Publications, Londres, 1977, pp. 27-44.
55. NWEIHED K., *La vigencia del mar*, Equinoccio Caracas, tome 1, 1973, 612 p., tome 2, 1974, 658 p.
56. ODA S., *International control of sea resources*, Sithoff, Leyden, 1963, 310 p.
57. ODA S., *Distribution of fish resources of the high seas free competition on artificial quota in* ALEXANDER L.-M. : Institut de droit de la mer, Rhode Island, 1968, pp. 29-31.
58. ODA S., *International law of the resources of the sea*, R.C.A.D.I., 1969, II, p. 487.
59. PONTECORVO J., *Fisheries conflicts in the North Atlantic*, law of the sea institute workshop, Bermuda, Ballinger, Cambridge-Mass, 1974, 203 p.
60. POSTEL E., *La théorie des pêches : dynamique des populations exploitées*, océanographie biologique appliquée, BOUGIS P., Masson, Paris, 1976, pp. 116-157.
61. QUENEUDEC J.-P., *France - National practice*, New directions in the law of the sea, collected papers, vol. 3, Oceana, Londres, 1973, pp. 257-265.
62. QUENEUDEC J.-P., *Synthèse des positions françaises en droit de la mer*, in *La France et le droit de la mer*, CNEXO, série rapports économiques et juridiques n° 3, Paris, 1974, pp. 207-221.
63. QUENEUDEC J.-P., *La remise en cause du droit de la mer*, in *Actualité du droit de la mer*, S.F.D.I., 1972, Pédone, Paris, 1973, pp. 9-47.
64. RAPPORTS :
 - du David Davis Memorial : *The North sea challenge and opportunity*, Institute of international studies, Europa Publications, Londres, 1975, 324 p.
 - de la commission des Communautés européennes : *Future politique extérieure de la pêche et régime interne en matière de pêche*, C.O.M. (76), Soo final, Bruxelles, 1976.
 - de la C.E.E. : *Problèmes posés à la Communauté par l'instauration de zones économiques*, S.E.C. (75), 4503 final, Bruxelles, 1975, 24 p.
65. RAPPORT
Du gouvernement islandais : *Iceland and the law of the sea*, Reykjavik, 1972, 42 p.
66. SAVINI M., *Contribution à l'étude des organisations internationales de pêche et de chasse maritime*, thèse dactylographiée, Nice, 1976, 713 p.
67. SAVINI M., *L'avenir des organisations internationales de pêche maritime*, in *La pêche et le renouvellement du droit de la mer*, Chambre de Commerce, Marseille, 1975, pp. 29-42.
68. SAVINI M., *La France et le droit international des pêches maritimes*, in *La France et le droit de la mer*, ouvrage collectif (DUPUY R.-J.), CNEXO, rapports économiques et juridiques, n° 3, 1974, pp. 87-124.
69. TROADEC J.-P., *Développement de la pêche dans le monde*, Océanographie biologique appliquée, BOUGIS P., Masson, Paris, 1976, pp. 158-183.
70. TROADEC J.-P., *Perspectives dans l'exploitation des ressources vivantes de l'océan*, Océanographie biologique appliquée, BOUGIS P., Masson, Paris 1976, pp. 200-208.
71. VAN DER MENSBRUGGHE Y., SCHUTTER B. (DE), *Les zones de pêche exclusives et la convention de Londres du 9 mars 1964*, Actes du colloque du 21 avril 1967, la Belgique et le droit de la mer, institut de sociologie de l'université de Bruxelles et de l'université de Louvain, 1969, pp. 65-94.
72. VISSER'T HOOFT, *Les Nations-Unies et la conservation des ressources de la mer*, Nijhoff, La Haye, 1958, 425 p.
73. WENT A.-E.-J., *Seventy years agrowing, a history of the international council for the exploration of the sea, 1902-1972*, rapport du C.I.E.M. n° 165, Copenhague, 1972, 252 p.
74. WOLFF T., *Peruvian, United States relations over maritime fishing : 1945-1969*, Institut de droit de la mer de Rhode Island, 1970, occasional paper n° 4, 26 p.
75. ZENNY F.-B., *Establishment, structure, functions and activities of international fisheries bodies*, doc. C.G.P.M., F.A.O. technical paper n° 78, Rome, 1968, 20 p.

III. - ARTICLES

1. ACCIOLY H., *Liberté des mers et droits de pêche*, R.G.D.I.P., 1967, pp. 193-202.
2. ADAM P., *Gestion des pêches internationales*, communication à Océan-Expo, Bordeaux, mars 1971, tome 2/G1/01, pp. 4-21.
3. ALEXANDER L.-M., *Regional arrangements in the oceans*, A.J.I.L., 1977, vol. 71, n° 1, pp. 84-109.

4. ALVERSON D.-L., *Management of the ocean living resources*, O.D.I.C., 1975, vol. 3, n° 2, pp.9-125.
5. BARDONNET D., *La dénonciation par le gouvernement sénégalais de la convention sur la mer territoriale et de la convention sur la pêche de 1958*, A.F.D.I., 1973, pp. 123-180.
6. BARDONNET D., CARROZ J., *Les États de l'Afrique de l'Ouest et le droit international des pêches maritimes*, A.F.D.I., 1973, pp. 837-874.
7. BOYER A., *La réglementation internationale des pêches maritimes*, la documentation française, Paris, 1969, n° 3618, 25 p.
8. BOYER A., *La notion d'eaux territoriales*, et la convention de Londres du 9 mars 1964, R.G.D.I.P., 1964, n° 4, p. 1056.
9. BOYER A., *La conférence de Londres et le droit de la mer*, D.M.F., septembre 1964, pp. 515-528.
10. BREUCKER J. (de), *La convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1964*, R.B.D.I., 1966, I, pp. 142-166.
11. BROWN E.-D., *British fisheries and the Common Market*, current legal problems, 1972, pp. 37-52.
12. BURKE W.-T., *Aspects of international decision making processes in intergovernmental fishery commissions*, university of Washington, law review, 1967, n° 43, pp. 115-178.
13. BURKENROAD M.-D., *Theory and practice of marine fisheries management*, journal du C.I.E.M., Copenhague, 1951, pp. 300-310.
14. CADENAT P., *La zone économique française*, *Après-demain*, n° 8195-196, 1977, pp. 20-22.
15. CARROZ J., *La commission internationale des pêches pour l'Atlantique du Sud-Est*, C.Y.I.L., 1971, pp. 3-29.
16. CARROZ J., GULLAND A., *La situation de la pêche dans le monde*, F.A.O., pêcheries, doc. dactylo., Rome, 1968, 35 p.
17. CARROZ J., ROCHE A.-G., *The proposed international commission for the conservation of Atlantic tunas*, A.J.I.L., 1967, pp. 673-702.
18. CARROZ J., SAVINI M., *L'aménagement des ressources biologiques de la mer appelle-t-il une coopération à l'échelle régionale ou mondiale?* revue iranienne des relations internationales, Téhéran, n° 5/6, 1976, pp. 175-196.
19. CHARLIER R.-E., *Résultats et enseignements des conférences du droit de la mer (Genève 1958 et 1960)*, A.F.D.I., 1960, pp. 63-110.
20. CHOON-HO PARK, *Fishing under troubled waters : the North-East Asia fisheries controversy*, O.D.I.L., vol. 2, n° 2, pp. 94-135.
21. CHRISTY F.-T., *Fisheries and the new convention on the law of the seas*, San Diego law review, 1970, vol. 7, n° 3, pp. 455-468. *North-West Atlantic fisheries arrangements : a test of the species approach*, O.D.I.L., 1973, vol. 1, n° 1, pp. 65-91.
22. CRUTCHFIELD J.-A., *The marine fisheries : a problem in international cooperation*, American economic review, proceedings n° 54 (3), pp. 207-218.
23. CRUTCHFIELD J.-A., PONTECORVO G., *Crisis in the fisheries*, bulletin of the atomic scientist 1962, n° 9, pp. 18-20.
24. CUSHING D.-H., *The Atlantic fisheries commissions*, Marine policy, vol. 1, n° 3, juillet 1977, pp. 230-238.
25. DAILLIER P., *Liberté d'accès aux activités professionnelles et droit communautaire (le cas particulier des activités marines)*, R.T.D.E., n° 3, 1976, pp. 439-468.
26. DAILLIER P., *La participation des communautés européennes aux relations internationales maritimes (enseignements de la pratique récente)*, annuaire de droit maritime et aérien, Nantes, 1976.
27. DRAGANIK B., *Résumé des statistiques de captures de 1973 dans l'Atlantique du Sud-Est*, documents I.C.S.E.A.F. 910/74/W.G./4 rev.
28. DUBREUIL B., *Le rapport d'activité du comité central des pêches maritimes en 1974*, la pêche maritime, n° 1168, juillet 1975, pp. 482-483.
29. EINAR SKUD B., *Jurisdictional and administrative limitations affecting management of the halibut fishery*, O.D.I.L., 1977, vol. 4, n° 2, pp. 121-142.
30. ELISSON M., *La zone de pêche de l'Islande*, la pêche maritime, décembre 1971, p. 997.
31. FLEISHER C.-A., *L'accès aux lieux de pêche et le traité de Rome*, R.M.C., 1971, n° 141, pp.148-156.
32. FONTENEAU A., *Exploitation rationnelle des stocks de poissons et les techniques de simulation*, la pêche maritime, Paris, n° 1167, juin 1975, pp. 425-431.
33. GIORGI C., *L'inclusion de la Communauté économique européenne dans le nouveau droit de la mer*, revue iranienne des relations internationales, n° 5/6, 1975-1976, pp. 287-296.
34. GLASSNER M.-A., *The future of international fisheries management*, Ocean management, 1977, vol. 3, n° 2, pp. 159-161.
35. GOTLIEB A.-E., *The canadian constitution to the concept of fishing zone in international law*, C.Y.I.L., 1964, pp. 55-76.
36. GROS A., *La convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer*, R.C.A.D.I., 1959, II, pp. 1-89.

37. GUEBEN et KELLER-NOELLET, *Aspects juridiques de la politique de la C.E.E. en matière de pêche*, R.M.C., 1971, pp. 248, n° 144.
38. GULLAND J.-A., *Problems and priorities in providing research input to fishery decisions*, O.S.I.L., 1977, vol. 4, n° 1, pp. 27-37.
39. JACOBSON J.-L., *Bridging the gap to international fisheries agreement : a guide for unilateral actions*, San Diego law review, 1972, vol. 9, n° 3, pp. 464-490.
40. JANIS M.-W., *The development of European regional law of the sea*, O.D.I.L., 1973, vol. 1, n° 3, pp. 275-289.
41. JOHNSON R.-W., *Fisheries developments in the Pacific*, British institute of international and comparative law, 1965, special publication n° 6, developments in the law of the sea, pp. 133-154.
42. JOHNSTON D.-M., *The economic zone in North America : scenarios and options*, O.D.I.L., 1975, vol. 3, n° 1, pp. 53-68.
43. KOERS A.-W., *The international regulation of marine fisheries : some problems and proposals*, annales d'études internationales, I.U.H.E.I., Genève, 1973, vol. 4, pp. 191-211.
44. KOERS A.-W., *The external authority of the E.E.C. in regard to marine fisheries*, C.M.L.R., 1977, pp. 269-301.
45. KURY C.-R., *The application of a market theory to the regulation of international fisheries*, O.D.I.L., 1974, vol. 1, n° 4, pp. 335-368.
46. LA CHARRIÈRE G. (de), *Inégalités de développement et droit international*, R.C.A.D.I., 1973, vol. 2, pp. 233-269.
47. LA CHARRIÈRE G. (de), *La zone économique française de 200 milles*, A.F.D.I., 1976, pp. 641-652.
48. LANGAVANT E., PIROTTE O., *L'affaire des pêcheries islandaises*, R.G.D.I.P., 1976, n° 1, pp. 51-103.
49. LÉVY J.-P., *La troisième conférence sur le droit de la mer*, A.F.D.I., 1971, pp. 784-832.
50. LÉVY J.-P., *Pour une gestion rationnelle des zones côtières*, revue iranienne des relations internationales, n° 5-6, 1975-1976, pp. 99-117.
51. LUCCHINI L., *La pollution des mers par les hydrocarbures ou les fissures du droit international classique*, J.D.I., 1970, n° 4, p. 795.
52. MARION L., *La notion de pactum de contrahendo dans la jurisprudence internationale*, R.G.D.I.P., 1974, pp. 351-398.
53. MARTIN P.-M., *L'affaire de compétence en matière de pêcheries, les arrêts de la C.I.J. du 2 février 1973*, R.G.D.I.P., 1974, pp. 435-458.
54. MGHUGH J.-L., *The whale problem : a status report*, (a book review and perspective), O.D.I.L., vol. 3, n° 4, 1976, pp. 389-411.
55. MONCONDUIT Fr., *L'extension des zones de pêche réservées aux pêcheurs français*, A.F.D.I., 1967, pp. 685-690.
56. MONTAZ D., *Vers un nouveau régime juridique des pêcheries adjacentes*, R.G.D.I.P., 1974, n° 1, pp. 228-245.
57. MORIN J., *La zone de pêche exclusive au Canada*, C.Y.I.L., 1964, pp. 77-106.
58. MORIN J., *Les eaux territoriales du Canada au regard du droit international*, C.Y.I.L., 1963, pp. 82-148.
59. NGUYEN QUOC DINH, *La revendication de droits préférentiels de pêche en haute mer devant la conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer de 1958 à 1960*, A.F.D.I., 1960, pp. 77-110.
60. PARZIVAL-COPES, *The law of the sea and management of anadromus fish stocks*, O.D.I.L., 1977, vol. 4, n° 3, pp. 233-259.
61. PEYROUX E., *Les États africains face aux questions actuelles du droit de la mer*, R.G.D.I.P., 1974, pp. 623-648.
62. PEYROUX E., *La chasse à la baleine dans le droit international public actuel*, R.G.D.I.P., 1975, n° 1, pp. 92-124.
63. PEYROUX E., *Les problèmes juridiques de la pêche dans le Marché Commun*, R.T.D.E., 1973, n° 1, pp. 48-64.
64. PEYROUX E., *Les incidences du nouveau droit de la mer sur le régime de pêche des Neuf*, R.T.D.E., 1977, n° 1, pp. 53-78.
65. PEYROUX E., *Les réglementations internationales de protection des phoques*, R.G.D.I.P., 1976, pp. 105-129.
66. PHILLIPS J.-C., *The exclusive economic zone as a concept of international law*, J.C.L.Q., vol. 26, 1977, part. 3, pp. 585-618.
67. QUENEUEDEC J.-P., *Chronique du droit de la mer*, A.F.D.I., 1970, pp. 733-742, A.F.D.I., 1971, pp. 753-783, A.F.D.I., 1973, pp. 807-819.
68. QUENEUEDEC J.-P., *La notion de zone économique exclusive dans le droit de la mer*, D.M.F., novembre 1974, pp. 639-648.
69. QUENEUEDEC J.-P., *La zone économique*, R.G.D.I.P., 1975, n° 2, pp. 321-353.
70. QUENEUEDEC J.-P., *Un problème en suspens : la nature de la zone économique*, revue iranienne des relations internationales n° 5-6, 1975-1976, pp. 39-52.

71. RIPHAGEN W., *La conférence de Londres de 1963-1964*, international spectator, 1964, n° 12.
72. ROUSSEAU CH., *Chronique des faits internationaux*, R.G.D.I.P. 1963, p. 641, R.G.D.I.P. 1964, p. 917, R.G.D.I.P. 1965, p. 1140, R.G.D.I.P. 1972, p. 813, R.G.D.I.P. 1974, p. 1098, R.G.D.I.P. 1975, p. 520.
73. SCHAEFER M.-B., *Some recent developments concerning fishing and the conservation of the living resources of the high seas*, San Diego law review, 1970, vol. 7, n° 3, pp. 371-407.
74. SHYAM M., *Rights of the coastal states to fisheries resources in the economic zone : an empirical analysis for state preference*, Ocean management, 1976, vol. 3, n° 1, pp. 1-30.
75. SIMONET R., *L'intégration européenne des pêcheries communautaires, la politique commune des pêches*, R.M.C., 1967, n° 101, pp. 241-245.
76. SOHN L.-B., *Settlement of dispute arising out of the law of the sea convention*, San Diego law review, vol. 12, 1975, p. 495.
77. SOHN L.-B., *Towards a tribunal of the oceans*, revue iranienne des relations internationales, n° 516, 1975-1976, pp. 247-260.
78. SOUBEYROL J., *La négociation diplomatique, élément du contentieux international*, R.G.D.I.P., 1964, pp. 319-349.
79. THIBAUDAU M., *Les commissions internationales de pêche et le droit de la mer, la pêche maritime*, n° 1161, 1975, pp. 815-817.
80. TOUSCOZ J., *Les pays en voie de développement et les organes subsidiaires de la F.A.O.*, R.G.D.I.P., 1968, pp. 119-144.
81. VAN DER ESSEN A., *L'Antarctique et le droit de la mer*, revue iranienne des relations internationales, n° 5-6, 1975-1976, pp. 89-98.
82. VAN DER MENSBRUGGHE Y., *Le pouvoir de police des États en haute mer*, R.B.D.I., 1975, vol. 1, pp. 56-102.
83. VAN DER MENSBRUGGHE Y., *La mer et les communautés européennes*, R.B.D.I., 1969, I, pp. 87-145.
84. VIGNES D., *La conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer*, A.F.D.I., 1964, pp. 670-688.
85. VIGNES D., *La réglementation de la pêche dans le Marché Commun au regard du droit communautaire et du droit international*, A.F.D.I., 1970, pp. 829-840.
86. VOELCKEL M., *La convention du 1^{er} juin 1967 sur l'exercice de la pêche dans l'Atlantique Nord*, A.F.D.I., 1967, pp. 647-672.
87. VOELCKEL M., *Aperçus sur l'application de la convention européenne des pêches*, A.F.D.I., 1969, pp. 761-773.
88. VOELCKEL M., *Vers une nouvelle conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer*, revue de la Défense nationale, avril 1971, pp. 540-553.
89. VOLKOV L., *Contemporary principles of international regulation of open sea fishing*, Soviet year book of international law 1968, pp. 203-218.
90. YOUNG R., *Sedentary fisheries and the convention on the continental shelf*, A.J.I.L., 1961, pp. 359-366.

DOCUMENTS F.A.O.

COFI/68/4
COFI/68/5 sup. 1
COFI/72/5
COFI/74/inf. 12, rev. 1
COFI/75/inf. 3
COFI/75/4
COFI/77/5 sup. 3
FID/127/C
FID/R 154 - 1974
FID/C/331 - 1975
FID/R 15
FID/ F R N 66/WP 3

A/Conf. 62/SR 38
A/Conf. 62/C 2/L 37
A/Conf. 62/C 2/L 41
A/Conf. 62/C 2/L 81
A/Conf. 62/C 2/L 46
A/Conf. 62/C 2/L 57
A/Conf. 62/C 2/L 40
A/Conf. 62/C 2/WP 1
A/Conf. 62/C 2/L 47
A/Conf. 62/C 2/L 88
A/Conf. 62/SR 22
A/Conf. 62/SR 29
A/Conf. 62/BUR/SR 11
A/Conf. 62/WP 8 (et rev. 1) (10 avril 1976)
A/Conf. 62/WP 9 (et rev. 1)
A/Conf. 62/WP 10 (16 juillet 1977)
A/Conf. 62/L 14

DOCUMENTS S.D.N.

A/18 - 1927 - V
C 196 - M 70 - 1927 - V

DOCUMENTS O.N.U.

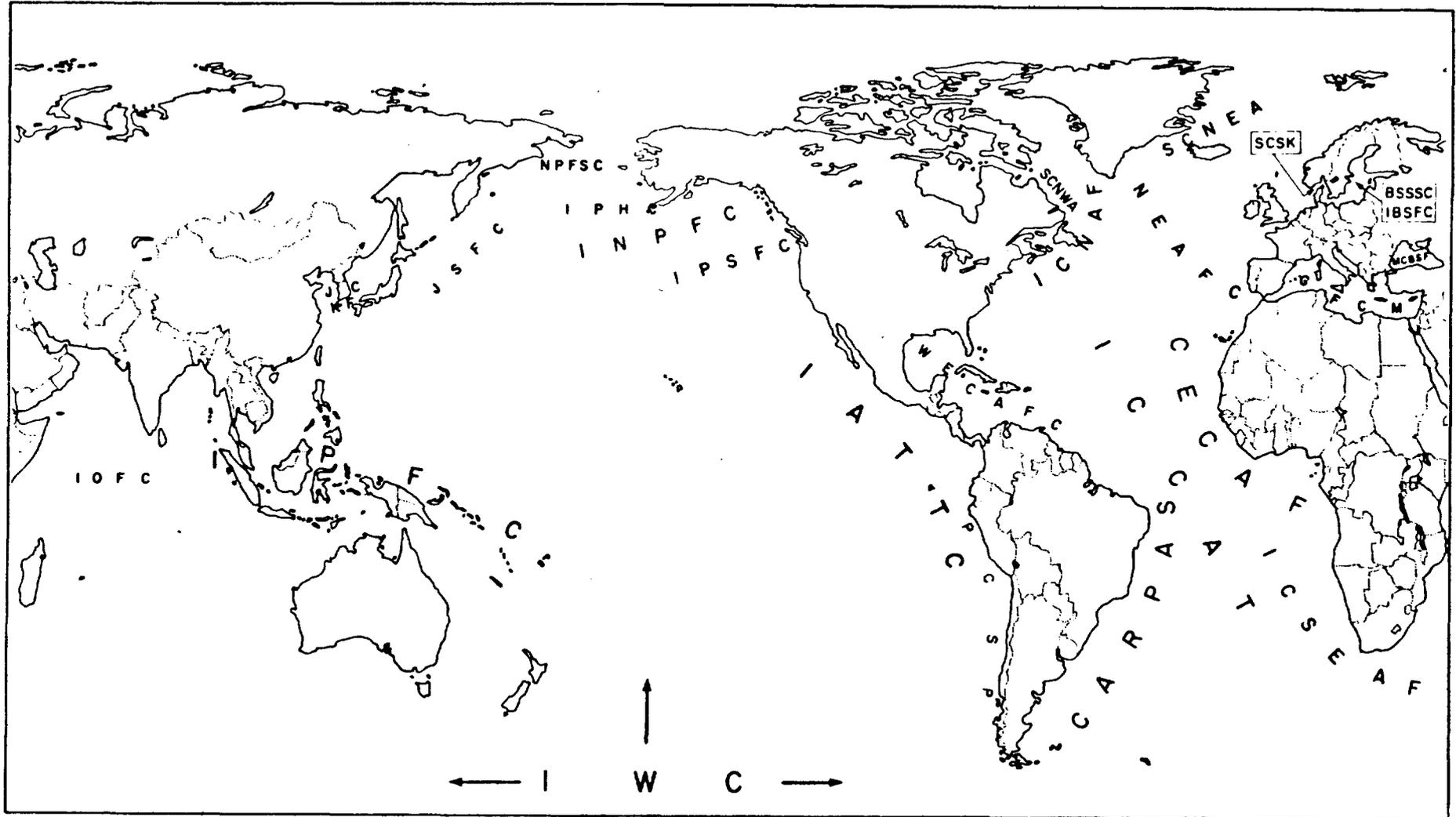
A/CN 4/SR 69
A/CN 4/42
A/CN 417
A/Conf. 10/6
A/Conf. 10/SR 19 (5 mai 1955)
A/Conf. 13/14 (3 décembre 1957)
A/Conf. 13/3
A/Conf. 13/41
A/Conf. 13/C 3/L 41
A/Conf. 13/C 3/L 60
A/Conf. 13/C 3/L 79, rev. 1
A/Conf. 13/C 3/L 65
A/Conf. 13/C 3/L 71
A/Conf. 13/C 3/L 3
A/Conf. 13/C 3/L 69
A/Conf. 19/C 1/L 4 (24 mars 1960)
A/AC 138/SC I/SR 17
A/AC 138/SC III/L 11
A/AC 138/SC III/L 9
A/AC 138/SR 63
A/AC 138/SC III/L 40
A/AC 138/SC II/L 8 (27 juillet 1972)
A/AC 138/SC II/SR 25
A/AC 138/SC II/SR 27 (22 mars 1972)
A/AC 138/SC II/SR 43 (14 août 1972)
A/AC 138/SC III/L 10
A/AC 138/SC III/L 21
A/AC 138/SC II/SR 29 (31 mars 1972)
A/AC 138/SC II/SR 30 (31 mars 1972)
A/AC 138/SC III/L 38
A/AC 138/SC II/SR 9
A/AC 138/79
A/AC 138/89
A/AC 138/50 (6 août 1971)
A/AC 138/28 (8 août 1970)
A/AC 138/53

ORGANES INTERNATIONAUX DE PÊCHE

- B.S.S.S.C. Baltic Sea Salmon Standing Committee
Comité permanent pour la protection du saumon de la Baltique
Comité permanente para la protección del salmón del mar Báltico
- C.A.R.P.A.S. Regional fisheries Advisory Commission for the Southwest Atlantic
Commission consultative régionale des pêches pour l'Atlantique Sud-Ouest
Comisión asesora regional de pesca para el Atlántico Sudoccidental
- C.E.C.A.F. Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic
Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est
Comité de pesca para el Atlántico Centro-Oriental
- G.F.C.M. General Fisheries Council for the Mediterranean
Conseil général des pêches pour la Méditerranée
Consejo general de pesca del Mediterráneo
- I.A.T.T.C. Inter-American Tropical Tuna Commission
Commission interaméricaine du thon tropical
Comisión interamericana del atún tropical
- I.B.S.C.F. International Baltic Sea Fishery Commission
Commission internationale des pêcheries de la Baltique
Comisión internacional de pesca del mar Báltico
- I.C.C.A.T. International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas
Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
Comisión internacional para la conservación del atún del Atlántico
- I.C.N.A.F. International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries
Commission internationale des pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest
Comisión internacional de pesquerías del Atlántico Noroeste
- I.C.S.E.A.F. International Commission for the Southeast Atlantic Fisheries
Commission internationale des pêches pour l'Atlantique Sud-Est
Comisión internacional de pesquerías del Atlántico Sudoriental
- I.N.P.F.C. International North Pacific Fisheries Commission
Commission internationale des pêcheries du Pacifique Nord
Comisión internacional de pesca del Norte del Pacífico
- I.O.F.C. Indian Ocean Fishery Commission
Commission des pêches pour l'océan Indien
Comisión de pesca para el océano Indico
- I.P.F.C. Indo-Pacific Fisheries Council
Conseil Indo-Pacifique des pêches
Consejo de pesca del Indo-Pacífico
- I.P.H.C. International Pacific Halibut Commission
Commission internationale du flétan du Pacifique
Comisión internacional del Hipogloso del Pacífico
- I.P.S.F.C. International Pacific Salmon Fisheries Commission
Commission internationale de la pêche du saumon dans le Pacifique
Comisión internacional de pesquerías del salmón del Pacífico
- I.W.C. International Whaling Commission
Commission internationale de la chasse à la baleine
Comisión ballenera internacional

J.K.F.C.	Japan-Republic of Korea joint Fisheries Commission Commission mixte nippon-coréenne des pêcheries Comisión mixta nipo-coreana de pesca
J.S.F.C.	Japan-Soviet Northwest Pacific Fisheries Commission Commission nippon-soviétique des pêcheries du Pacifique Nord-Ouest Comisión nipo-soviética de pesquerías del Pacífico Noroeste
M.C.B.S.F.	Mixed Commission for Black Sea Fisheries Commission mixte des pêcheries de la mer Noire Comisión mixta para las pesquerías del mar Negro
N.E.A.F.C.	North-East Atlantic Fisheries Commission Commission des pêcheries de l'Atlantique Nord-Est Comisión de pesquerías del Atlántico Nordeste
N.P.F.S.C.	North Pacific fur Seal Commission Commission du phoque à fourrure du Pacifique Nord Comisión sobre las focas de peletería del Pacífico septentrional
P.C.S.P.	Permanent Commission of the conference on the use and conservation of the marine resources of the South Pacific Commission permanente de la conférence sur l'utilisation et la conservation des ressources marines du Pacifique Sud Comisión permanente de la conferencia sobre la explotación y conservación de las riquezas marítimas del Pacífico Sud
S.C.N.E.A.	Sealing Commission for the Northeast Atlantic Commission du phoque de l'Atlantique Nord-Est Comisión para las focas del Atlántico Nordeste
S.C.N.W.A.	Sealing Commission for the Northwest Atlantic Commission du phoque de l'Atlantique Nord-Ouest Comisión para las focas del Atlántico Noroeste
S.C.S.K.	Shellfish Commission for the Skagerrak-Kattegat Commission des crustacés du Skagerrak-Kattegat Comisión de crustáceos del Skagerrak-Kattegat
W.E.C.A.F.C.	Western Central Atlantic Fishery Commission Commission des pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest Comisión de pesca para el Atlántico Centro-Occidental

ZONE DE COMPETENCE DES ORGANES DE PECHE



PUBLICATIONS DU CENTRE NATIONAL POUR L'EXPLOITATION DES OCÉANS

II. SÉRIE "RAPPORTS ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES"

Volume 21×29,7

N° 1 - 1974.— G. MARIANI : *Centre national pour l'exploitation des océans, Paris. "Le droit de la mer à la veille de la 3^e Conférence des Nations Unies"*, 49 pages (épuisé).

N° 2 - 1974.— *Institut du droit de la paix et du développement de l'université de Nice. "Le fond des mers, patrimoine commun de l'humanité"*, 278 pages (épuisé).

N° 3 - 1974.— "La France et le droit de la mer", 233 pages. *Ouvrage collectif de la R.C.P. n° 258 du Centre National de la Recherche Scientifique.*

N° 4 - 1977.— D. LE MORVAN : *Institut de droit et d'économie de la mer, Brest. "Compétences communautaires en matière de protection de l'environnement marin. Lutte contre la pollution"*, 464 pages.

N° 5 - 1977.— D. LE BIHAN : *Institut de droit et l'économie de la mer, Brest. "Organisations de producteurs des pêches maritimes en France et droit communautaire"*, 147 pages.

N° 6 - 1978.— "Les États-Unis et le droit de la mer", 331 pages. *Ouvrage dirigé par J.-R. Dupuy, CERDEM (Nice).*

N° 7 - 1979.— G. APOLLIS : *Université de Montpellier 1 (Faculté de Droit). "Les frontières maritimes en droit international. Mutations et perspectives"*, 158 pages. 55 F

N° 8 - 1979.— J.-P. BEURIER : *Faculté de Droit et des Sciences Économiques, Brest. "Ressources halieutiques et droit international"*, 168 pages. 100 F