
**LES ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA PÊCHE
ILLÉGALE NON-DÉCLARÉE ET NON RÉGLEMENTÉE :
LES LIMITES DES MÉCANISMES D'ARRAISONNEMENT
ET D'INSPECTION EN HAUTE MER**



UNIVERSITÉ PARIS NANTERRE

UFR Droit Sciences Politiques
200 Avenues de la République
92001 Nanterre Cedex

Mémoire de fin d'études

Master 2 Bilingue Droit Français/Droits étrangers
Parcours Common Law
Droit International

Romain Collet

Sous la direction de :

Monsieur Mathias Forteau, Professeur et membre du CEDIN

Année universitaire :

2021-2022

Sommaire

Sommaire	3
Introduction	4
<i>I- Les programmes d'arraisonnement et d'inspection réciproques en haute mer : des moyens de remédier partiellement aux lacunes du droit international général</i>	9
A. Des programmes visant à atténuer le principe de la compétence exclusive de l'État du pavillon	10
B. Le droit international général comme limite à l'efficacité des programmes	20
<i>II-Les limites affectant les autres moyens de contrôle du respect des mesures de conservation et gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs</i>	28
A. Les moyens complémentaires aux programmes d'arraisonnement et d'inspection réciproques en haute mer	28
B. Les solutions alternatives aux programmes d'arraisonnement et d'inspection réciproque en haute mer	41
Conclusion	51
English (Short) Version	54
<i>I-Boarding and Inspection Programs on the High Seas Embedded in the International Legal Framework</i>	57
<i>II-Limits of High Seas Boarding and Inspection Programs in a Framework Governed by Freedom of Fishing</i>	62
<i>III-Alternative or Complementary Means to Ensure Compliance with Conservation and Management Measures for Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks</i>	64
Bibliographie	73
Tables des sigles et abréviations	84
Tables des matières	86

Introduction

Selon la dernière publication de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (« FAO ») sur la situation des pêches et de l'aquaculture dans le monde, la fraction des stocks de poissons qui se situe dans des limites biologiquement viables est passée de 90 % en 1974 à 65,8 % en 2017.¹ Cette même organisation a récemment souligné que la pêche illégale, non-déclarée et non-réglémentée (« INN ») représente environ 10 à 23 milliards d'USD de poissons capturés chaque année (1 poisson sur 5).² Néanmoins, l'estimation de l'ampleur exacte de la pêche INN est complexe. Elle dépend de nombreux facteurs tels que le type de pêche et la disponibilité des informations.³ La pêche INN est l'une des principales menaces pour les écosystèmes marins. Elle sape les efforts déployés à l'échelle mondiale par les gouvernements, les organisations régionales de gestion des pêches (« ORGP »), les organisations intergouvernementales et non-gouvernementales pour gérer durablement les pêches et préserver la biodiversité marine. Les impacts ne sont pas seulement environnementaux, ils conduisent souvent à l'effondrement des pêcheries locales, notamment dans les pays en développement, menacent les moyens de subsistance, augmentent la pauvreté et accroissent l'insécurité alimentaire.⁴

Selon, l'INSEE⁵ la pêche professionnelle peut être subdivisée en quatre catégories : la petite pêche, absence du port inférieur ou égale à 24h ; la pêche côtière, absence comprise entre 24 et 96

¹ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020*, SOFIA 2020 (Rome 2020), p.47, accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/ca9229fr/ca9229fr.pdf>

² FAO, Le fichier mondial des navires de pêche, des navires de transport frigorifique et des navires de ravitaillement, *Flyer Global Record (FR)* (2017), p.2, accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/i5446f/i5446f.pdf>

³ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020*, SOFIA 2020 (Rome 2020), p.112, accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/ca9229fr/ca9229fr.pdf>

⁴ Sjarief WIDJAJA, Tony LONG, Hassan WIRAJUDA, « Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers », [en ligne], *World Resources Institute*, May 2022, p. 21 [consulté le 31/05/2022], [file:///Users/romaincollet/Downloads/fmars-07-589000%20\(2\).pdf](file:///Users/romaincollet/Downloads/fmars-07-589000%20(2).pdf)

("Saiko est le nom local des transbordements illégaux de poisson au Ghana, où les chalutiers industriels transfèrent du poisson congelé dans des canots spécialement adaptés en mer. Il s'agissait autrefois d'une pratique par laquelle les canoës achetaient les prises accessoires non désirées des navires industriels. Toutefois, cette pratique s'est transformée en une industrie lucrative à part entière, pour laquelle les pêcheurs industriels pratiquent une pêche active. Aujourd'hui, les chalutiers industriels ciblent non seulement les espèces démersales (vivant au fond de l'eau) pour lesquelles ils détiennent un permis, mais aussi les mêmes espèces que la communauté des pêcheurs artisanaux, y compris les petits pélagiques gravement appauvris comme la sardinelle et le maquereau. Ces captures, qui contiennent souvent des poissons juvéniles, sont débarquées par les canoës saiko pour être revendues sur les marchés locaux. Cette situation a de graves répercussions sur le secteur de la pêche artisanale au Ghana, qui est essentiel à la sécurité alimentaire et fournit beaucoup plus d'emplois que l'industrie des saiko").

⁵ INSEE « La pêche professionnelle » [en ligne], *INSEE*, Janvier 2021, [consulté le 15/05/2022], <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1819>

heures ; la pêche au large, absence supérieure à 96h ; et la grande pêche, comprenant les navires de plus de 1000 tonneaux de jauge brut (« TJB »)⁶. D'après la définition de la FAO, la pêche INN est un terme général qui recouvre une grande variété d'activités de pêche pratiquées en haute mer et dans les zones relevant de la juridiction nationale. Elle concerne tous les aspects et toutes les étapes de la capture et de l'utilisation du poisson, et peut parfois être associée au crime organisé. La pêche s'est vue confrontée au renforcement des cadres juridiques nationaux établissant des régimes de gestion durable des ressources dans les zones économiques exclusives (« ZEE »). De plus, la profession a elle-même évolué avec l'amélioration des techniques des pêcheurs tels que les grands filets pélagiques⁷ ou les sonars et au développement de navires de transport et de ravitaillement réfrigérés permettant aux navires de rester en mer pendant plusieurs mois. Face à ces deux phénomènes, la pêche INN a progressivement migré vers la haute mer et le processus de surpêche débuté au milieu du 19^{ème} siècle s'est accéléré.⁸

Bien qu'il n'existe pas de définition officielle de la haute mer, celle-ci doit être comprise comme une zone située au-delà des espaces nationaux, comme le décrit l'article 86 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (« CNUDM »).⁹ Le régime qui s'applique encore à la haute mer a été défini pour la première fois par Grotius dans *Mare Liberum*. Le juriste néerlandais a formulé le nouveau principe selon lequel la mer est un territoire international et que toutes les nations sont libres de l'utiliser pour le commerce maritime. La liberté de la haute mer a été codifiée pour la première fois dans la convention de Genève de 1958 sur le droit de la mer¹⁰. À l'époque la nature ouverte de la haute mer signifiait la liberté de navigation, que ce soit pour le commerce ou pour la pêche et la chasse à la baleine. Cet arrangement convenait aux grandes puissances de l'époque et surtout aux États côtiers ce qui

⁶ Le TJB est une unité de mesure utilisée pour déterminer la contenance du volume d'un navire. Il s'agit de la capacité intérieure complète du navire et de toutes les constructions et superstructures qui se trouvent sur le pont. Elle donne donc le volume du navire, et sert de base à l'assiette de la taxe.

⁷ Sur les aspects techniques des filets dérivants pélagiques à grande échelle, voir Assemblée Générale des Nations Unies [ci-après AGNU], La pêche aux grands filets pélagiques décrivant et ses conséquences sur les ressources biologiques des océans et des mers, UN Doc A/RES/44/225 (New York, 30 juillet 1990), p.147, accessible à l'adresse [file:///Users/romaincollet/Downloads/A_RES_44_225-FR%20\(1\).pdf](file:///Users/romaincollet/Downloads/A_RES_44_225-FR%20(1).pdf).

⁸ Daniel PAULY, Villy CHRISTENSEN, Sylvie GUENETTE, et al., « Towards sustainability in world fisheries », *Nature*, 2002, Vol. 418, pp. 689-695

⁹ *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994, 1833 UNTS 397, No 31363, accessible à l'adresse https://treaties.un.org/doc/publication/CTC/Ch_XXI_6_french_p.pdf [ci-après CNUDM], article 86.

¹⁰ *Convention sur la haute mer*, signée à Genève le 29 avril 1958 et entrée en vigueur le 30 septembre 1962, 450 UNTS 11, No 6465, accessible à l'adresse <http://www.fortunes-de-mer.com/documents%20pdf/legislation/Internationale/Convention%20Haute%20Mer%201958%20FR.pdf>

explique pourquoi il a été reconnu comme un droit international¹¹. C'était également un accord approprié pour l'océan en tant que frontière sous-exploitée. La CNUDM a adopté cette approche parce qu'elle respectait l'intérêt des États du pavillon à permettre à leurs navires de jouir librement de la haute mer, en particulier des grandes puissances maritimes. L'épuisement des ressources halieutiques n'a été reconnu par les principaux experts que dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle¹². Quelques décennies plus tard, un changement de paradigme a finalement eu lieu, avec la transition d'un modèle d'exploitation vers à un système de gestion et de conservation des ressources. En témoigne dernièrement, l'accord historique de l'Organisation Mondiale du Commerce (« OMC ») du 17 juin 2022 interdisant une partie des subventions à la pêche¹³. Il acte la mise en place d'un cadre contraignant pour protéger les ressources marines mondiales en mettant fin aux soutiens à la pêche illicite non-déclarée et non-réglémentée et à la surpêche. S'il ne débouche pas sur une interdiction générale, cet accord constitue un résultat historique pour l'ensemble des Membres car il s'agit du premier objectif de développement durable (« ODD ») pleinement rempli, du premier accord de l'OMC axé sur l'environnement, et du premier large accord multilatéral contraignant sur la durabilité des océans.

Au niveau juridique deux textes législatifs importants méritent notre attention en matière de lutte contre la pêche INN : l'Accord de conformité de la FAO de 1993¹⁴, qui traite de la question du pavillon ou du changement de pavillon des navires de pêche ; l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995 (ANUP)¹⁵ qui met en œuvre les dispositions de la CNUDM relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons qui se déplacent à l'intérieur et au-delà des zones économiques exclusives et des stocks de poissons grands migrateurs. L'État du pavillon désigne le pays où un navire est enregistré. Pour mettre en œuvre

¹¹ Même si selon l'article 1 de la *Convention sur la haute mer*, « tous les États ont droit à ce que leurs nationaux exercent la pêche en haute mer », l'article 6 reconnaît à l'État côtier « un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute ou partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale ».

¹² Voir généralement Tim D. SMITH, « Scaling Fisheries : The Science of Measuring the Effects of Fishing », *Cambridge University Press*, 1994, pp. 1855-1955

¹³ Décision ministérielle, *Accord sur les subvention à la pêche*, WT/MIN(22)/33 WT/L/1144, (Genève, 17 juin 2022), accessible à l'adresse

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/WT/MIN22/33.pdf&Open=True>

¹⁴ *Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion*, signé à Rome le 24 novembre 1993 et entrée en vigueur le 24 avril 2003, 2221 UNTS 91, No 39486, accessible à l'adresse <https://rm.coe.int/168007cdb7> [ci-après *Accord de la FAO de 1993*].

¹⁵ *Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, signé à New-York le 4 août 1995 et entré en vigueur le 11 décembre 2001, 2167 UNTS 3, No 37924, accessible à l'adresse https://treaties.un.org/doc/Treaties/1995/08/19950804%2008-25%20AM/Ch_XXI_07p.pdf [ci-après *ANUP*],

efficacement toutes les mesures de gestion et de conservation sur lesquelles les États se sont engagés aux niveaux régional et international, les deux accords tentent de résoudre respectivement les problèmes liés aux pavillons de complaisance et à l'éloignement géographique qui rend extrêmement difficile le contrôle des navires en haute mer à l'autre bout du monde. Les pavillons de complaisance constituent une menace majeure lorsqu'il s'agit de lutter contre la pêche INN en haute mer. La dernière décennie a été marquée par ce phénomène, les navires n'étant pas enregistrés là où ils sont détenus mais dans une liste croissante d'États de pavillons de complaisance. Ce processus est en quelque sorte l'équivalent maritime du système des paradis fiscaux. Il permet à un armateur d'échapper aux normes, réglementations, contrôles et taxes des pays où il travaille.¹⁶ La réglementation peut également être moins stricte ou moins efficacement appliquée qu'elle ne le serait dans des États du pavillon mieux établis¹⁷.

Le double enjeu de l'éloignement géographique et de l'immatriculation des navires renvoie au principe de la compétence exclusive de l'État du pavillon sur ses navires, corollaire de la liberté de pêche en haute mer. Cette interrelation entre liberté et exclusivité se manifeste très clairement dans le célèbre arrêt rendu par la Cour permanente d'arbitrage dans l'affaire dite du « Lotus »¹⁸. La Cour pose le principe selon lequel « les navires en haute mer ne sont soumis à d'autre autorité qu'à celle de l'État dont ils portent le pavillon »¹⁹. Elle ajoute qu'« en vertu du principe de la liberté de la mer, c'est-à-dire de l'absence de toute souveraineté territoriale en haute mer, aucun État ne peut y exercer des actes de juridiction quelconques sur des navires étrangers »²⁰. En d'autres termes, il ne peut être contrôlé que par ses navires de guerre et ses avions militaires. La Commission du Droit International (CDI) nous rappelle que compte tenu du fait que la haute mer n'est soumise à aucune emprise territoriale, le recours au pavillon apparaît comme indispensable. En effet, dans le commentaire de son rapport de 1956, la CDI souligne que « l'absence de toute autorité sur le navire en haute mer conduirait au

¹⁶ Fédération internationale des ouvriers du transport, *Flag of Convenience*, [consulté le 03/05/2022],

<https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-of-convenience>

¹⁷ Patricia BIRNIE, Alan BOYLE, Catherine REDGWELL, *International Law of the Environment*, Oxford University Press, 3^e éd., 2009, p. 398

¹⁸ Yann TEPHANY, « L'illicéité des activités réalisées dans les eaux internationales », in *La lutte contre les activités illicites en mer*, Centre de Droit Maritime et Océanique, Nantes, Juin 2019, p.54

¹⁹ Cour Permanente de Justice Internationale, Affaire du *Lotus* (France c. Turquie), arrêt du 7 septembre 1927, CPJI Recueil Series A, No. 10, p.25, accessible à l'adresse https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf

²⁰ *Id.*, p.25

chaos ».²¹ Le droit du pavillon a donc une fonction traditionnelle d'ordre en mer. Cependant, deux hypothèses remettent en cause ce principe : la compétence universelle en matière de piraterie²² et le droit de visite traditionnel des navires de guerre prévu par l'article 110 de la CNUDM en cas de traite d'esclaves, d'absence de nationalité du navire pirate, etc.... En même temps, la compétence exclusive des États du pavillon implique l'unité du droit applicable, c'est-à-dire celui de l'État du pavillon. Cette unité ne cesse que lorsque le navire se trouve dans les eaux territoriales de l'État de transit ou d'accueil. Ce principe est donc caractérisé par une double exigence : celle du rattachement du navire à l'État et celle de l'exercice par l'État du pavillon de sa juridiction et de son contrôle effectif.

La mise en œuvre des règles de fond ne peut être assurée sans mécanismes de contrôle efficaces. Ainsi, il devient nécessaire de trouver de tels mécanismes pour permettre la conservation et gestion des espèces marines en haute mer ainsi que de leur environnement. Bien que la définition du concept de « conformité » en droit international puisse varier selon les auteurs, elle peut être définie de manière générale comme le comportement d'un État qui obéit à ses obligations internationales²³. Les programmes d'arraisonnement et d'inspection par un État autre que celui du pavillon, mis en place dans le cadre des ORGP, ont pour but de permettre un meilleur contrôle des navires pêchant en haute mer et donc d'assurer le respect de mesures de conservation et de gestion des ressources halieutiques. L'essence de ces régimes est de combattre les abus qui ont lieu dans les pêcheries de haute mer en raison des faiblesses majeures qui découlent de la nature même du principe de liberté régissant cet espace. Largement développé dans le cadre de l'Accord de 1995, on peut déjà distinguer trois phases : l'arraisonnement du navire ; l'inspection ; l'enquête et la sanction. En résumé, en haute mer dans une zone couverte par une ORGP, l'arraisonnement et l'inspection peuvent être effectués par un État autre que celui du pavillon, ce qui atténue le principe de compétence exclusive de l'État du pavillon. Ce régime de contrôle de la pêche en haute mer intéresse tout particulièrement car l'interception d'un navire de pêche engagé dans la capture, le transfert ou le transport de ses produits en haute mer, par un agent autorisé embarqué sur un navire de patrouille dûment mandaté, a toujours été considéré comme une méthode privilégiée pour déterminer le niveau de conformité de ce navire avec les mesures de gestion pertinentes

²¹ *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa huitième session (A/3159)*, UN Doc A/CN.4/104, Vol II (session du 23 avril 1956 - 4 juillet 1956), article 30, Commentaire, §1, accessible à l'adresse https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/french/ilc_1956_v2.pdf,

²² CNUDM, article 110 : « Tous les États coopèrent dans toute la mesure du possible à la répression de la piraterie en haute mer ou en tout lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État » ; *et Convention sur la haute mer*, article 14

²³ Yoshifumi TANAKA, *The International Law of the Sea*, Cambridge, 3^e éd, 2019, p. 310

adoptées au niveau régional ou mondial²⁴. Les exigences relatives à leur mise en œuvre seront traitées ultérieurement dans le développement. Nous ne nous aventurerons pas ici au-delà de la coopération internationale et régionale, laissant ainsi les mesures nationales et les éléments transnationaux en dehors du champ de la discussion. De plus, l'étude se concentrera principalement sur les mécanismes de lutte contre la pêche INN en haute mer, car il s'agit de l'endroit le plus difficile à contrôler. Ainsi il s'agit de se demander *comment lutter globalement contre la pêche INN en haute mer dans un cadre régi par la compétence exclusive de l'État du pavillon ?*

Si les programmes d'arraisonnement et d'inspection en haute mer par un État autre que l'État du pavillon permettent de répondre à certains enjeux posés par la lutte contre la pêche INN, il n'en reste pas moins que leur impact est limité et qu'ils sauraient résoudre à eux seuls les lacunes du droit international général (I). C'est pourquoi l'étude des autres moyens de contrôle est nécessaire afin de déterminer quels sont les solutions les plus efficaces pour lutter contre la pêche illégale non-déclarée et non-réglémentée (II).

I- Les programmes d'arraisonnement et d'inspection réciproques en haute mer : des moyens de remédier partiellement aux lacunes du droit international général

Face à la diminution des ressources halieutiques, la nécessité de mettre en place des mécanismes permettant de contrôler les navires en haute mer est primordiale. À l'inverse des eaux sous la juridiction d'un État, la haute mer représente le dernier espace où le droit international n'a qu'une faible marge de manœuvre pour limiter la pêche INN. Limité dans sa conception même par le principe de compétence exclusive de l'État du pavillon l'incitation et la coopération sont les seuls véritables moyens d'atténuer ce principe et apporter des solutions complémentaires à la CNUDM. Les programmes d'arraisonnement et d'inspection par un navire autre que l'État du pavillon tels que développés au sein des ORGP tentent de répondre à

²⁴ Eugene PROULX, « High Seas Boarding and Inspection of Fishing Vessels : a discussion of goals, comparison of existing schemes and draft language », [en ligne] *FAO Legal Paper Online*, September 2003, p.1, [consulté le 23/08/2021], <https://www.fao.org/3/bb066e/BB066E.pdf>

cet enjeu (A). En outre, leur impact est de fait limité car ils s'inscrivent dans le cadre du droit international de la mer qui a sanctuarisé la compétence exclusive de la loi de l'État du pavillon (B).

A. Des programmes visant à atténuer le principe de la compétence exclusive de l'État du pavillon

Ces programmes sont ancrés dans différentes normes internationales, prenant la forme d'incitations à la coopération étendue entre les États. La CNUDM a établi un schéma de coopération général mais incomplet (1). Avec l'exploitation excessive de certaines ressources et l'épuisement d'autres, les préoccupations relatives à la conservation des ressources biologique se sont généralisées à la fin du 20^{ème} siècle. L'accord de conformité de la FAO de 1993 et l'accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995 ont été créés afin clarifier et améliorer le régime établi par la CNUDM (2).

1. Le régime de coopération incomplet établi par la CNUDM

Les programmes d'arrondissement et d'inspection en haute mer mis en place dans les ORGP naissent dans l'obligation de coopération établi dans l'article 118 de CNUDM (a). Cette collaboration entre les États, encadrée pas un objectif de conservation des ressources, se révèle difficile à mettre en œuvre du fait de la compétence exclusive de l'État du pavillon sur ses navires en haute mer (b).

a) *L'obligation de coopération de l'article 118 de la CNUDM*

La liberté de la haute mer est soumise à des obligations dont certaines sont liées aux activités exercées en haute mer et dépendent de l'État du pavillon. C'est le cas pour la liberté de pêche²⁵, la prise de mesures pour la préservation des ressources biologiques²⁶ ou des mammifères marins²⁷. En effet, l'article 87, (1), (e), de la Convention stipule en partie :

²⁵ CNUDM, article 116

²⁶ *Id.* art. 117.

²⁷ *Id.* art. 120.

« La haute mer est ouverte à tous les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral. La liberté de la haute mer s'exerce dans les conditions prévues par les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international. Elle comporte notamment pour les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral : la liberté de la pêche, sous réserve des conditions énoncées à la section 2. »²⁸

Cette liberté est dictée par l'impératif de conservation. En effet, la section 2 de la partie VII²⁹ de la Convention détaille les conditions d'exercice de la liberté de pêche. Notons qu'au moment de la rédaction de la CNUDM, dans les années 1970, la préoccupation pour la préservation des ressources vivantes de la haute mer n'était pas encore généralisée. L'apport de la CNUDM est donc limité en la matière. Par exemple, si l'article 117³⁰ impose aux États de prendre des mesures de conservation, celles-ci ne sont pas clairement définies dans les articles 118 et suivants. De plus, la formulation insuffisamment pressante « qui peuvent être nécessaires »³¹, semble atténuer la valeur contraignante de l'article 117. De plus, l'objectif de « maintien ou de rétablissement des stocks »³², mentionné deux fois dans l'article 119 et qui semble fournir l'élément de définition le plus avancé des mesures de conservation.

Ainsi, la Convention de 1982, en raison de l'étendue de son champ d'application large et face à la nécessité de faire adhérer le plus grand nombre d'États possible, ne fixe pas vraiment d'objectif clair et n'établit pas de solution d'application spécifique dans ce domaine. Elle laisse aux États parties le soin de déterminer, par le biais des mécanismes conventionnels et des organisations régionales de pêche³³, les mesures nécessaires pour assurer la conservation des stocks de poissons en haute mer. À cet égard, l'article 118³⁴ de la CNUDM, bien qu'incomplet, est essentiel puisqu'il prévoit que les États parties doivent négocier avec ceux dont les

²⁸ *Id.* art. 87 (1) (e).

²⁹ *Id.* art. 192 (" Les États sont tenus de " protéger et préserver le milieu marin "). Il s'agit d'une déclaration générale qui lie non seulement la partie contractante de l'UNCLOS mais tous les États et qui est fermement acceptée par le droit international coutumier. L'expression "pollution du milieu marin" n'a été définie que de manière large, voir l'art. 1 (4) (" désigne l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, qui a ou est susceptible d'avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la vie marine, risques pour la santé de l'homme, entraves aux activités maritimes, notamment à la pêche et aux autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer aux fins d'utilisation et réduction des agréments ;").

³⁰ *Id.* art. 117

³¹ *Id.* art. 117

³² *Id.* art. 119 (a) - 119 (b)

³³ *Id.* art. 117.

³⁴ *Id.* art. 118

ressortissants exploitent les mêmes ressources ou des ressources dans la même zone en vue de prendre des mesures de conservation. C'est dans cette section que les ORGP ainsi que les programmes d'arraisonnement et d'inspection en haute mer voient le jour. En effet, ces organismes internationaux de gestion des pêches sont mis en place par des pays ayant des intérêts en matière de pêche dans une zone géographique spécifique. Les programmes représentent un des outils permettant de faire respecter les mesures de conservations mentionnées dans l'article 118³⁵.

Depuis l'adoption de la CNUDM d'autres textes sont venus compléter le régime de coopération en matière de gestion des pêches néanmoins, il est important de noter, qu'en 2015, la communauté internationale a acté l'ouverture de négociations en vue d'un accord international sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des juridictions nationales (« ZAJN »). Dans sa résolution 72/249³⁶ du 24 décembre 2017, l'Assemblée générale a décidé de convoquer, sous les auspices des Nations Unies, une conférence intergouvernementale chargée d'établir un instrument international juridiquement contraignant portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des ZAJN. Ce nouvel instrument, élaboré dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer de 1982, permettra une gestion plus globale des activités en haute mer et devra mieux équilibrer la conservation ainsi que l'utilisation durable des ressources marines. Si des avancées ont été obtenues au cours des deux dernières semaines lors de la 5e session de négociations, aucun accord n'a encore été trouvé. Les 4 piliers majeurs sur lesquels les États se sont entendus (le *Package Deal*) sont : les ressources génétiques marines, les outils de gestion par zone, l'évaluations d'impact sur l'environnement (« EIE »), renforcement des capacités et transfert de technologies marines³⁷. S'il est largement admis que la pêche est l'activité dont l'impact est le plus important sur la biodiversité dans les ZAJN elle n'est toutefois pas considérée comme un des piliers en tant que tel. En effet, cet enjeu est positionné à la croisée de plusieurs thématiques dont les instruments de gestion par zone, parmi lesquels les aires marines protégées (« AMP »), et EIE. Il y a donc un risque d'un manque de cohérence

³⁵ *Id.* art. 118

³⁶ Assemblée Générale des Nations Unies, Instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, UN Doc A/RES/72/249, accessible à l'adresse <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/468/78/PDF/N1746878.pdf?OpenElement>

³⁷ Glen WRIGHT, Klaudija CREMERS, Julien ROCHETTE, « High Hopes for the High Seas: beyond the package deal towards an ambitious treaty », *IDDRI*, Science Po, August 2019, N°09, p.1, [consulté le 01/09/2022], https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/0005-Iddri-IB0919_8aout.pdf

entre les différents outils utilisés, ce qui est symptomatique de lutte contre la pêche INN, comme nous l'observerons plus tard dans le développement.

Les programmes d'arraisonnement et d'inspection en haute mer par un État autre celui du pavillon trouvent leur source dans l'obligation de coopération énoncé par l'article 118 de la CNUDM. Même s'ils ne sont pas spécifiquement énoncés, ces programmes, mis en place par voie conventionnelle entre États soucieux d'atteindre l'impératif de conservation de la section 2 Partie 7, représentent une forme de coopération tel qu'originellement souhaitée par la CNUDM.

b) La compétence exclusive de l'État du pavillon et l'application effective de la CNUDM

Afin d'appliquer les mesures de conservation et donc d'aboutir à l'objectif de coopération fixé par la CNUDM les États se sont rapidement retrouvés face à un obstacle : la compétence exclusive de l'État du pavillon. Pour qu'une règle de droit soit effective, il convient à la fois que les États concernés se soient engagés à la respecter et qu'ils prennent les mesures nécessaires pour en assurer le respect. Effectivement, les mesures d'application tendent à l'exécution des règles et au respect des obligations correspondantes. Elles permettent soit de dissuader soit d'exercer une pression afin de favoriser le respect des règles établies. De plus, une règle de droit est effective si elle est appliquée et respectée par ses destinataires. Deux niveaux peuvent être distingués. D'une part, une règle de droit international ne s'impose à une personne ou navire que si l'État de rattachement a accepté de s'y soumettre. Dans le cas des États tiers, la règle de droit existe mais ne s'impose pas à eux. Enfin, une convention internationale adoptée par un faible nombre d'États ou par des États peu engagés ne sera que faiblement efficace.

Concernant le droit de la mer, l'État du pavillon exerce sur les navires battant son pavillon sa compétence pour réglementer et contrôler les activités à bord. Cette habilité est en principe exclusive en haute mer dans la mesure où aucune autorité n'y exerce de compétence supérieure à celle de l'État³⁸. Elle n'implique qu'aucun autre État ne peut en principe contrôler ou adopter des sanctions à l'égard d'un navire étranger afin de la contraindre à respecter les

³⁸ Comme mentionné précédemment ce principe comporte quelques exceptions, dont la plus notable relève de la lutte ancestrale contre les actes de piraterie (exception qui n'est toutefois pas utilisable en matière de pêche ou de lutte contre la pollution).

règles de droit pertinentes. Il exerce notamment une compétence en matière de législation, de juridiction et de police ainsi que son pouvoir de contrôle dans les domaines administratifs. L'État du pavillon exerce effectivement ses compétences et doit à ce titre imposer aux navires battant son pavillon le respect du droit national ainsi que les règles de droit international sur lesquelles il s'est engagé³⁹. À ce jour il n'existe toutefois pas d'autorité supérieure susceptible de contraindre les États à exercer leurs compétences. Néanmoins, celles-ci sont tout de même encadrées. En effet, les compétences de l'État du pavillon s'exercent dans les limites de celles détenues par les États côtiers dans les espaces sur lesquels ces derniers exercent leurs compétences à savoir les eaux intérieures, la mer territoriale⁴⁰, le plateau continental⁴¹ et la zone économique exclusive⁴².

Cette exclusivité pose des difficultés en ce qui concerne le respect des règles internationales de conservation des ressources ou de protection du milieu marin. Elles sont d'ordre matériel, c'est-à-dire en matière d'organisation des contrôles, mais aussi d'ordre juridique dans la mesure où les règles internationales ne sont pas toujours opposables à l'État du pavillon. Premièrement, les difficultés d'organisation des contrôles peuvent être résolues à condition que l'État du pavillon et les États qui disposent des moyens d'exercer ces contrôles adoptent un accord offrant à ces derniers la compétence afin de contrôler en haute mer des navires battant le pavillon des États parties à l'accord. En outre, les difficultés d'ordre juridique liées à l'absence d'opposabilité d'une règle internationale à l'égard d'un État ne peuvent être dépassées que par la voie diplomatique en amenant l'État du pavillon en cause à s'engager à respecter les règles de droit international.

Par conséquent, les programmes d'arraisonnement et d'inspection permettent d'un point de vue théorique de résoudre les problèmes d'ordre matériel. De fait, en obtenant le consentement préalable afin de constater les activités à bord, l'État tiers peut exercer sa compétence de contrôle de navires de pêche en haute mer en concurrence avec celle de l'État du pavillon.

³⁹ *CNUDM*, article 94

⁴⁰ *Id.*, art. 25

⁴¹ *Id.*, art. 56

⁴² *Id.*, art. 77

2. Le régime de coopération renforcée se confrontant à la compétence exclusive de l'État du pavillon

D'après la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, tout navire est soumis à la juridiction exclusive de l'État dont il arbore le pavillon, y compris les navires de pêche. En ce qui concerne plus particulièrement ces navires, l'Accord de conformité de la FAO⁴³ (a) et l'ANUP⁴⁴, prévoient des obligations plus détaillées pour les États du pavillon. Alors que ce dernier ne s'applique qu'à la pêche des stocks chevauchants et des stocks de grands migrateurs, le premier s'applique généralement à tous les navires de pêche (b). Tous deux ne s'appliquent qu'aux parties à ces accords et donc à leurs navires de pêche situés en haute mer.

a) L'Accord de conformité de la FAO de 1993 pour contrôler la pêche en haute mer

L'objectif de l'Accord est de traiter le problème du changement de pavillon des navires de pêche dans le but de se soustraire au respect des règles internationales de conservation et de gestion convenues par l'État où ils sont immatriculés. En vigueur depuis le 24 avril 2003, il a été ratifié par 41 États et l'Union européenne. L'Accord comble un vide juridique permettant aux navires de changer d'État d'immatriculation pour éviter d'être liés par un accord international signé par leur précédent État du pavillon⁴⁵. Il s'agit du premier instrument établissant un lien entre l'obligation de battre le pavillon d'un État et le droit de pêcher en haute mer. À ce sujet le groupe consultatif des Nations Unies sur l'application des dispositions relatives à l'État du pavillon a déclaré ce qui suit : « Pour la première fois, l'Accord de 1993 établit un lien entre le droit de battre le pavillon d'un État et le droit de pêcher en haute mer. Il s'agit d'une avancée importante en matière de contrôle exercé par les États du pavillon dans

⁴³ Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, signé à Rome le 24 novembre 1993 et entrée en vigueur le 24 avril 2003, 2221 UNTS 91, No 39486, accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/X3130M/x3130m.pdf>

⁴⁴ Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, signé à New-York le 4 août 1995 et entré en vigueur le 11 décembre 2001, 2167 UNTS 3, No 37924, accessible à l'adresse https://treaties.un.org/doc/Treaties/1995/08/19950804%2008-25%20AM/Ch_XXI_07p.pdf

⁴⁵ Mark ZACHARIAS, Jeff ARDRON, *Marine Policy: an introduction to governance and international law of oceans*, New-York, Routledge, 2019, p. 208

la mesure où cet accord offre à ces derniers un moyen de contrôler les navires qui battent leur pavillon »⁴⁶.

Les États sont invités à n'accorder leur pavillon qu'aux navires sur lesquels ils exercent un contrôle effectif⁴⁷. Ils doivent prendre des mesures préventives pour éviter les infractions et instaurer des mesures répressives contre les contrevenants⁴⁸. Fondé sur la responsabilité de l'État du pavillon, consacrée par le droit coutumier, l'accord fait appel à ces États pour assurer le respect des mesures de conservation et de gestion des ressources halieutiques. C'est pourquoi il prévoit que le fait d'enregistrer ou d'immatriculer un navire de pêche auprès des autorités compétentes de l'État du pavillon ne donne pas accès aux zones de pêche⁴⁹. Les navires doivent désormais être dûment autorisés à pêcher. L'État qui délivre une autorisation à un navire de pêche doit s'assurer qu'il peut effectivement exercer son contrôle sur les activités, ce qui nécessite l'existence d'un lien substantiel avec le navire concerné. En outre, il est également prévu que les États s'engagent à ne pas délivrer d'autorisations de pêche aux navires dont la licence a été suspendue ou retirée par un autre État pour infraction à ces mesures.⁵⁰

L'efficacité dépend également de la transparence des activités de pêche en haute mer. À cet égard, l'Accord oblige les États parties à tenir un registre contenant toutes les informations pertinentes concernant les activités de pêche et leur gestion. Ce document est mis à la disposition de la FAO ainsi que des autres États parties.⁵¹ Chacun d'entre eux, grâce à ces informations et lorsqu'il a des raisons suffisantes de penser qu'un navire de pêche se livre à des activités susceptibles de compromettre l'efficacité des mesures de conservation et de gestion, peut attirer l'attention de l'État concerné et, si nécessaire, de la FAO.

En outre, force est de constater que l'Accord ne fait pas mention la pêche INN. La FAO ne s'est en réalité saisi du sujet qu'à partir de la Consultation technique sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée qui s'est tenue à Rome (Italie) du 2 au 6 octobre

⁴⁶ Rapport du Secrétaire général, *Les océans et le droit de la mer, Groupe consultatif sur l'application par l'État du pavillon*, UN Doc A/59/63 (5 mars 2004), §44, accessible à l'adresse file:///Users/romaincollet/Downloads/A_59_63-FR.pdf.

⁴⁷ *Accord de la FAO de 1993*, article 3 §3

⁴⁸ *Id.*, art. 3 §8

⁴⁹ Djamchid MOMTAZ, « La juridictions larvée des États côtiers sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs situés au-delà de leurs zones économiques », in Al-Nauimi NAJEEB, Richard MEESE (dir.), *International legal issues arising under United Nations decade of international law*, La Haye, Nijhoff, 1994, p. 559

⁵⁰ Gérald MOORE, « Un nouvel Accord de la F.A.O pour contrôler a pêche en haute mer », *Collection Espaces et Ressources maritimes*, 1993, N°7, pp. 62-67

⁵¹ *Accord de la FAO de 1993*, article 6

2000⁵². Cette Consultation fait suite à la réunion d'experts sur la pêche INN organisée par le Gouvernement australien en coopération avec la FAO à Sydney un an plus tôt⁵³. La Consultation s'est efforcée de mettre définitivement au point un projet de Plan d'action international visant à prévenir et à supprimer la pêche INN. Cet instrument facultatif s'appliquant à tous les États et entités, ainsi qu'à tous les pêcheurs, encourage à nouveau la coopération entre les États en incitant à coordonner leurs activités, notamment par l'intermédiaire des ORGP. L'objectif cette fois n'est pas simplement de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'efficacité de mesures de conservation et de gestion mais bien de prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée⁵⁴.

Enfin, l'Accord de 1993 ne contient aucune disposition obligeant les États à faire partie à des accords régionaux, et n'autorise pas non plus les contrôles par des États autres que l'État du pavillon. Cependant, il marque une étape importante dans l'internationalisation des contrôles des activités de pêche en haute mer en développant la coopération entre les États parties et dans le processus d'adoption de l'Accord sur les stocks de poissons de 1995⁵⁵.

b) L'Accord du 4 décembre 1995 et l'approche opérationnelle de la CNUDM

L'Accord vise à mettre en œuvre les dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons qui se déplacent à l'intérieur et au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs. A cet égard, l'article 18⁵⁶ enrichit considérablement la liste des obligations établies à l'article 117 de la CNUDM⁵⁷. Par exemple, ils doivent délivrer

⁵² Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Rapport de la consultation technique sur la pêche non-déclarée et non-réglémentée*, Rapport sur les pêches, No. 634. (Rome, 6 octobre 2001), accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/x8623f/x8623f.htm>

⁵³ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Rapport de la consultation technique sur la pêche non-déclarée et non-réglémentée* organisé par le gouvernement australien en coopération avec la FAO, FI:IUU/2000/2 (Sydney, 19 mai 2000), accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/x7798e/x7798e.htm>

⁵⁴ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Plan d'action international visant à prévenir à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, (Rome 2001), §28 accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/y1224f/Y1224F.pdf>

⁵⁵ Philippe VINCENT, *Droit de la mer*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd, 2020, p. 317

⁵⁶ *ANUP*, article 18

⁵⁷ *CNUDM*, article 98

des licences pour que la pêche puisse être pratiquée sous leur contrôle, tenir un registre pour vérifier si un navire a été autorisé par l'administration compétente, réglementer leur marquage à des fins d'identification, etc.⁵⁸ Il prévoit également que l'État du pavillon est responsable de la police de ses navires pour assurer le respect des mesures qu'il est tenu de prendre⁵⁹. De plus, conformément à l'article 19 de l'Accord⁶⁰, l'État doit prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher le contrevenant de poursuivre son activité de pêche illégale.

Bien que l'article 118 de la CNUDM prévoit qu'une coopération accrue doit être établie, c'est l'ANUP qui la détaille et l'établit. En effet, les articles 20 à 23 de l'ANUP encadrent de l'application des règles par un État autre que l'État du pavillon, tant en mer que dans les ports⁶¹. L'objectif principal de l'Accord est d'assurer le respect et l'application des mesures de conservation et de gestion adoptées par les ORGP, par la coopération de tous les États⁶², qu'ils soient membres de l'organisation ou un États tiers. Effectivement, la véritable innovation de l'ANUP est qu'il ouvre la voie à un contrôle en haute mer par un État autre que l'État du pavillon. Là encore, les articles 20 à 23⁶³ définissent précisément les mécanismes de coopération en matière de contrôle.

L'article 21⁶⁴, qui traite de l'application des programmes d'arraisonnement et d'inspection dans les organisations régionales et sous-régionales, est le plus long de l'accord, avec 18 paragraphes, ce qui témoigne de son importance. Tel que défini dans l'Accord, le système repose sur plusieurs fondements. Tout d'abord, seul un navire de pêche en haute mer couvert par une convention ou une organisation de pêche, tel que visé à l'article 8 de l'ANUP⁶⁵, peut être arraisonné ou inspecté par tout État partie⁶⁶. Notons qu'une telle règle atténue le principe de la juridiction exclusive de l'État du pavillon. Elle va également à l'encontre de la règle de « *res inter alios acta* » (locution latine signifiant qu'un contrat ne peut pas affecter négativement les droits d'un tiers), puisque les navires des États qui ne sont pas membres de l'organisation ou de l'arrangement sont en théorie également soumis à ces mesures⁶⁷. Si, dans les deux ans suivant l'adoption de l'Accord de 1995, la procédure n'a pas été établie au sein

⁵⁸ *Id.* art. 18.

⁵⁹ Jean-Pierre BEURRIER (dir.), *Droits Maritimes*, Dalloz, 3^e éd., 2014, p. 1358

⁶⁰ ANUP, article 19

⁶¹ *Id.*, art. 20, 21, 22, 23

⁶² *Id.* art. 3

⁶³ *Id.* art. 20, 21, 22, 23

⁶⁴ *Id.* art. 21

⁶⁵ *Id.* art. 8

⁶⁶ *Id.* art. 21 (1)

⁶⁷ Laurent LUCCHINI, Michel VOELCKEL, *Droit de la mer*, Paris, Pedone, T. 2, Vol. 2, 1996, p. 687

d'une ORGP ou par le biais d'un accord, l'inspection et l'arraisonnement peuvent être effectués conformément à l'article 21⁶⁸. Il convient toutefois de souligner qu'elles n'ont été adoptées que par quelques ORGP telles que l'Accord de pêche du sud de l'océan Indien (« SIOFA »)⁶⁹, la Commission des pêches du Pacifique Nord (« NPFC »)⁷⁰, la Commission des pêches du Pacifique occidental et central (« WCPFC »)⁷¹ ou la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (« ICCAT »)⁷².

Par la suite, l'accord définit très précisément les conditions d'exercice de cette procédure. Il mentionne que lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un navire a enfreint les mesures de conservation visées à l'article 21, §1⁷³, l'État d'inspection doit notifier sans délai à l'État du pavillon l'infraction présumée.⁷⁴ Si ces éléments sont réunis, l'État du pavillon doit s'acquitter de ses obligations d'inspection et prendre les mesures nécessaires concernant le navire concerné ou bien autoriser l'État d'inspection à enquêter.⁷⁵ Si le navire inspecté est soupçonné d'avoir commis une « infraction grave »⁷⁶, les inspecteurs peuvent rassembler tous les éléments de preuve à bord du navire, voir le conduire au port le plus proche.⁷⁷

Enfin, face au pouvoir exorbitant reconnu à l'État procédant à l'inspection et à l'arraisonnement d'un navire ne battant pas son pavillon, ce dernier doit, en procédant, respecter le principe de proportionnalité, énoncé à l'article 21 §18⁷⁸. La proportionnalité est un

⁶⁸ ANUP, article 21 §3

⁶⁹ Accord relatif aux Pêche dans le Sud de l'océan Indien, *Mesure de conservation et de gestion des procédures d'arraisonnement et d'inspection en haute mer*, CMM 2019/14 (10 octobre 2019), accessible à l'adresse https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:844b7654-e9d6-4315-818d-0617188a2575.0001.02/DOC_3&format=PDF

⁷⁰ North Pacific Fisheries Commission, *High Seas Boarding and Inspection Procedure*, CMM 2021/09 (10 juillet 2021), accessible à l'adresse https://www.npfc.int/system/files/2021-04/CMM%202021-09%20FOR%20HIGH%20SEAS%20BOARDING%20AND%20INSPECTION%20PROCEDURES%20FOR%20THE%20NPFC_0.pdf

⁷¹ Western and Central Pacific Fisheries Commission, *Boarding and Inspection Procedures*, CMM 2006/08 (15 décembre 2006), accessible à l'adresse [file:///Users/romaincollet/Downloads/Conservation%20and%20Management%20Measure-2006-08%20\[HSBI%20Procedures\]%20\(1\).pdf](file:///Users/romaincollet/Downloads/Conservation%20and%20Management%20Measure-2006-08%20[HSBI%20Procedures]%20(1).pdf)

⁷² International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, *Recommendation establishing a multi-annual management plan for bluefin tuna in the Eastern Atlantic and Mediterranean Sea*, Recommendation 2018-02, Annex 7 ICCAT Scheme of Joint International Inspection (2018), accessible à l'adresse <https://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-c/2006-05-e.pdf>

⁷³ ANUP, article 21 §1

⁷⁴ *Id.* art. 21 §5

⁷⁵ *Id.* art. 21 §6

⁷⁶ *Par exemple*, pêcher sans licence ou permis, ne pas tenir un registre précis des données de capture, pêcher dans une zone fermée, pêcher un stock sous moratoire ou dont la pêche est interdite, falsifier ou dissimuler des marquages, etc.

⁷⁷ ANUP, article 21 §8

⁷⁸ Laurent LUCCHINI, Michel VOELCKEL, *Droit de la mer*, Paris, Pedone, T. 2, Vol. 2, 1996, p. 689

principe fondamental en droit international, qui conditionne la légalité d'une action au respect d'un équilibre entre l'objectif et les moyens utilisés. Elle suppose donc une obligation d'appréciation du contexte avant de pouvoir décider du caractère licite ou illicite d'une action. Cette appréciation est à la charge de celui qui agit avant qu'il puisse entreprendre son action et engage sa responsabilité. En cas de contestation ou de doute, un tribunal appréciera a posteriori les faits et leur légalité.

Par conséquent, l'ANUP, grâce à ces programmes d'inspection et d'arraisonnement, prévoit à ce jour la forme de coopération la plus poussée à l'échelle internationale⁷⁹ concernant la lutte contre la pêche INN en haute mer.

La compétence exclusive de l'État du pavillon considéré comme indispensable au moment de sa fixation conventionnelle n'a pas empêché les États et le droit international à prévoir des mécanismes de coopérations qui tentent, entre autre, de la contourner. Cependant, en tant que corollaire de la liberté de pêche en haute mer, ce principe est solidement enraciné dans le droit international général.

B. Le droit international général comme limite à l'efficacité des programmes

Les programmes d'arraisonnement et d'inspection reposent sur deux éléments nécessaires à leur efficacité : le cadre des ORGP pour favoriser la coopération et la gestion commune des ressources situées dans la zone concernée ainsi que de la bonne volonté de l'État du pavillon d'autoriser un État tiers de mener des opérations de contrôle sur ses navires de pêches. Néanmoins dans le contexte du droit international général, le cadre même des ORGP ne permet pas une mise en place effective des programmes d'arraisonnement et d'inspection en haute mer (1). De plus, ces programmes cherchent à se défaire de la compétence exclusive de l'État du pavillon dans un cadre régit par ce principe ce qui explique la difficulté de la tâche (2).

⁷⁹ Nous verrons par la suite qu'il existe des régimes de coopérations plus approfondi au niveau régional.

1. Des programmes qui peinent à se généraliser dans le cadre des ORGP

Aujourd'hui encore les ORGP ne parviennent pas à réaliser leur objectif de conservation et de gestion des stocks⁸⁰. Pour bien cerner les difficultés rencontrées par les programmes d'arraisonnement et d'inspection en haute mer nous devons d'abord comprendre le rôle des organisations régionales de gestion des pêches (a). Nous pourrions par la suite déterminer les limites du cadre fixé et donc des obstacles freinant la mise en place effective de ces programmes (b).

a) *Les organisations régionales de gestion des pêches*

Près de 60 % des océans se situent hors de la juridiction nationale, au-delà des zones économiques exclusives de 200 milles marins des pays côtiers, et appartiennent donc à la haute mer telle que définie par la CNUDM⁸¹. Plus dangereuse et plus coûteuse que la pêche côtière, la pêche en haute mer est motivée par sa forte rentabilité : la légine, le thon et les requins sont tous des poissons prédateurs de très grande valeur⁸². Les organisations régionales de gestion des pêches sont actuellement les seuls organes de gestion des pêches légalement mandatés en haute mer et ont pour source juridique l'article 118 de CNUDM.

Les ORGP sont des organismes internationaux mis en place par des pays ayant des intérêts en matière de pêche dans une zone géographique spécifique. Après la Seconde Guerre mondiale, le nombre d'organisations internationales de pêche a rapidement augmenté en raison des efforts de la FAO pour créer des organes pour pallier l'absence ou la faible volonté politique des États. Deux types d'organes ont alors été instaurés. Certaines organisations sont chargées de gérer l'ensemble des stocks de poissons d'une zone donnée. Leur but est de proposer des règles de conservation pour toutes les espèces d'une région, comme par exemple l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (« OPANO »). D'autres se concentrent sur des espèces hautement migratoires, comme le thon, évoluant au sein de zones géographiques beaucoup plus vastes. C'est le cas par exemple de l'ICCAT. De plus, les États membres de

⁸⁰ Mathias FORTEAU, Jean-Marc THOUVENIN (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, CEDIN, Pedone, 2017, p.710

⁸¹ CNUDM, article 86

⁸² Sarika CULLIS-SUSUKI, Daniel PAULY, « Failing the high seas : a global evaluation of regional fisheries management organizations », *Marine Policy*, 2010, Vol. 34, p. 1036

l'Union européenne ne siègent pas individuellement dans ces organisations, mais y sont représentés par la Commission européenne puisque celle-ci dispose de la compétence en matière de représentation extérieure de l'Union.

Si certaines ORGP jouent un rôle purement consultatif, la plupart ont le pouvoir de fixer des limites aux captures et à l'effort de pêche, de définir des mesures techniques et de contrôler l'application des obligations. Ainsi elles adoptent en leur sein des recommandations qui s'appliquent alors aux pêcheurs des États qui y siègent. A titre d'exemple, l'ICCAT est responsable de la gestion du thon rouge de l'Atlantique Nord Est et de méditerranée et fixe les quotas autorisés à pêcher ainsi que leur répartition entre États. L'Union Européenne adopte un règlement afin de répartir entre les États membres concernés par la pêche d'une certaine espèce le Totaux Admissible de Capture (« TAC »)⁸³ qui lui a été attribuée par l'ORGP. Enfin, les ORGP sont constituées à la fois de pays dits « côtiers », situés dans la région concernée, et de pays ayant des intérêts dans les pêcheries de cette région.

b) Les limites du cadre des ORGP

L'efficacité réelle des ORGP est contestée. Face aux déclinés de nombreux stocks de poissons en haute mer les faiblesses du cadre des ORGP est pointé du doigt comme en partie responsable de cette détérioration. Les navires pêchant dans une zone couverte doivent se conformer aux règlements de l'ORGP concernée. L'architecture des ORGP cristallise de nombreux problèmes lorsqu'il s'agit de faire respecter les mesures de gestion des ressources en haute mer. Leur capacité à faire respecter les obligations énoncées dans la CNUDM et à remplir leur mission est limitée.

Tout d'abord, l'adhésion par État à une ORGP est floue puisque que l'ANUP demeure vague sur cette question. En effet, l'article 8 précise que pour devenir membre les États doivent prouver un intérêt réel dans les pêcheries gérées par l'organisation. Alors que le nombre de pays

⁸³ Les TACs sont les quantités maximales de poissons d'une espèce pouvant être prélevées sur une zone et une période délimitée. Ils ont été adoptés dans la Politique Commune des Pêches comme une mesure de conservation des ressources halieutiques. Chaque Tac est répartie entre les des États Membres sous forme de quotas nationaux selon une clé de répartition qui respecte le principe de « stabilité relative ». Pour plus d'information sur la fixation des TAC et des quotas voir <https://peche.ifremer.fr/Le-monde-de-la-peche/La-gestion/comment/4.-Decisions/TAC-et-quotas>

partageant des stocks chevauchant en haute mer peut être clairement défini⁸⁴, le nombre de pays ayant un intérêt potentiel dans la pêche en haute mer est indéterminé. L'article 11 quant à lui liste les conditions d'adhésions pour devenir un pays membre mais ne définit pas la notion d'« intérêt réel ». Cette liste n'est même pas exhaustive et la plupart des ORGP adopte une approche libérale de l'adhésion afin de laisser la porte ouverte aux États non-membres qui souhaiteraient se conformer aux réglementations.

Restreindre l'accès est un des enjeux fondamentaux posé par le régime actuel. Ainsi, une grande partie de la littérature spécialisée se concentre sur les défis posés par l'entrée de nouveaux membres dans les ORGP. Seuls les États ayant un intérêt dans la zone peuvent être membres de l'organisation. L'accès aux ressources halieutiques régies par les ORGP est donc limité aux membres de l'organisation⁸⁵. Toutefois, les régimes d'arrondissement et d'inspection s'appliquent également, dans la zone couverte par l'accord, aux navires battant pavillon d'un État non-membre. On peut soutenir que ces mesures d'exclusion sont incompatibles avec le droit international, et la Convention de Vienne⁸⁶, qui souligne qu'un « traité ne crée pas d'obligations ou de droits pour un État tiers sans son consentement [...] ».

Néanmoins la vérité du terrain prouve que les objectifs fixés par une ORGP peuvent être minés par l'intervention des parties non-contractantes dans la zone couverte par la Convention. À la fin des années 90, l'ICATT, constatant la dégradation rapide d'une partie des stocks de thons rouges de l'Atlantique ouest, a développé des mécanismes permettant de dissuader les États non-partie à la Convention de saper les efforts consentis. L'ICATT est devenue la première ORGP à autoriser le recours à des mesures commerciales multilatérales visant à contrer les parties non contractantes qui compromettent ses objectifs de conservation et de gestion⁸⁷. La résolution établit un processus en trois étapes menant à la mise en place d'interdictions d'importation de thon rouge de l'Atlantique provenant de parties non contractantes.⁸⁸ La Commission a par la suite établi un précédent historique en demandant à ses États membres de l'ICATT d'interdire l'importation de thon rouge de l'Atlantique et de ses

⁸⁴ Ils se définissent par les habitudes migratoires des poissons concernés. Les stocks chevauchants peuvent bien sûr changer en raison de l'évolution des conditions océanographiques. Ils feront ainsi naître un nouvel intérêt pour un pays tout en érodant celui d'un autre.

⁸⁵ ANUP, article 8

⁸⁶ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, signée à Vienne le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980, 1155 UNTS 331, No 18232, art.34, accessible à l'adresse https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/1_1_1969.pdf

⁸⁷ Voir, Annexe 1, ICATT, *Resolution on an action Plan to ensure the effectiveness of the conservation program for the Atlantic Bluefin Tuna*, Ninth Special Meeting (Novembre- Décembre 1994)

⁸⁸ Pour plus d'information sur les différentes étapes voir Christopher J. Carr, « Recent developments in compliance and enforcement for international fisheries », *Ecology Law Quarterly*, 1997, Vol. 24, N°4, p.857

produits en provenance des pays qui avaient été identifiés comme n'ayant toujours pas aligné leurs pratiques de pêche avec celles de l'ORGP⁸⁹. Le cadre même de l'ORGP est discutable puisqu'il prévoit une mesure d'exclusion lorsqu'il s'agit d'États non-membres.

Enfin, les décisions importantes doivent être prises à l'unanimité dans certaines ORGP. Le processus de décision ne semble pas efficace mais a le mérite de favoriser une approche collective de la gestion des ressources. Enfin, un État membre peut toujours se retirer d'une décision qui ne leur conviendrait pas à travers une procédure d'objection. Par exemple, La juridiction de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique comprend la haute mer et les ZEE de ses membres⁹⁰. Cependant, l'efficacité de la Commission est limitée par le fait qu'elle ne peut que « recommander » des mesures de conservation, auxquelles les parties contractantes peuvent s'opposer⁹¹. En vertu de l'accord initial, l'ICCAT n'a aucune autorité pour assurer le respect de ses recommandations. Un États membre peut donc décider unilatéralement de se retirer d'une mesure adoptée ou de refuser de la mettre en œuvre. Il n'y a donc aucune obligation pour leurs États membres d'être parties à l'ANUP.⁹²

Ainsi, par la nature même des ORGP qui cherchent à rassembler les États dont les navires se livrent à des activités de pêche dans la zone, les programmes d'arraisonnement et d'inspection en haute mer ne sont même pas sûrs d'être reconnu et mis en place par les États membres. À ce titre, les ORGP semblent surtout assurer un service de conseil auprès de leurs membres. En outre, l'ANUP prévoit la possibilité d'appliquer d'autres mécanismes de contrôle pour autant qu'ils garantissent des mesures de conservation et de gestion.⁹³ Ces mesures sont coûteuses compte tenu de la taille des zones concernées. Il existe également un risque d'arraisonnement et d'inspection intrusive, et elles peuvent conduire à l'usage de la force ou être menées d'une manière incompatible avec le droit international⁹⁴.

⁸⁹ Voir ICCAT, *Draft Recommendation Regarding Panama Pursuant to the 1994 ICCAT Bluefin Tuna Action Plan Resolution*, DOC 11-C (Nov. 28, 1996); ICCAT, *Draft Recommendation Regarding Belize and Honduras Pursuant to the 1994 Bluefin Tuna Action Plan Resolution*, DOC 12-C (Nov. 28, 1996)

⁹⁰ *Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique*, signé à Rio de Janeiro le 14 mai 1966 et entrée en vigueur le 21 mars 1969, IUCN TRE-000096, art. 2, accessible à l'adresse <https://www.iccat.int/Documents/Commission/BasicTexts.pdf>

⁹¹ *Idem*

⁹² Raphaël CASADO RAIGNON, « Navire de pêche : entre politiques de gestion des ressources halieutiques et contrôle de la pêche », in *Le Pavillon*, colloque de l'Institut du Droit Économique de la Mer Paris (IDEMER) et de l'Association Internationale du Droit de la Mer, Paris, Pedone, 2008, p. 133

⁹³ ANUP, article 21 §15

⁹⁴ Raphaël CASADO RAIGNON, Giuseppe CATALDI, Daniel VIGNES, *Le droit international de la pêche maritime*, Bruylant, 2000, p. 201

2. Les limites d'un régime qui cherche à se défaire de la compétence exclusive de l'État du pavillon dans un cadre régit par ce principe

L'enjeu rencontré par les programmes d'inspection et d'arraisonnement par un État autre que l'État du pavillon, est qu'ils cherchent à se défaire d'un principe reconnu comme le corolaire de la liberté de pêche en haute mer. Ainsi, s'attaquer à la pierre angulaire tout en tentant de maintenir la voute de la liberté de pêche en haute mer est particulièrement difficile. En témoigne la capacité décisionnelle qui est de fait laissée entre les mains de l'État du pavillon (a). Cela amène à questionner l'impact que de tel programme, qui relève d'un régime exceptionnel, peut réellement avoir (b).

a) *La volonté de l'État comme limite*

La volonté des États est considérée comme un élément essentiel du droit international public. En effet, elle porte un sens particulier puisqu'elle détermine le caractère obligatoire du droit international public.⁹⁵ Cette conception, apparue après les traités de Westphalie en 1648, a été cristallisée au début du 20^{ème} siècle. La codification du droit international se justifie par le souhait de préciser les obligations qui pèsent sur les États. Elle est aujourd'hui essentielle à la fois à l'application du droit international et à la compétence des juridictions internationales.

Cette personnalité internationale de l'État lui confère une capacité légale à savoir l'aptitude à exercer des droits et à assumer des obligations. Parmi celles-ci la capacité de produire des actes juridiques internationaux doit être abordée. En tant que sujet de droit international l'État peut prendre de tels actes qu'il s'agisse d'actes unilatéraux ou conventionnels.⁹⁶ Ce pouvoir de faire des actes juridiques internationaux permet à l'État, seul ou conjointement avec d'autres, de poser des normes et constituer des situations légales.

En matière de gestion des ressources en haute mer, le défi tient au fait qu'il est peu probable que les États impliqués dans la pêche INN ainsi que ceux délivrant des pavillons de complaisance ratifient de tels traités ou instruments non contraignants. Il convient également de noter que certains pays en développement ne disposent tout simplement pas des ressources

⁹⁵ Jean SALMON, *Dictionnaire du droit international public*, Bruylant, 7^e éd, 2001, p.1141

⁹⁶ Pierre-Marie DUPUY, Yann KERBRAT, *Droit international public*, Dalloz, 15^e éd., 2020, p. 960

financières et humaines nécessaires pour se vanter de pouvoir contrôler les navires étrangers pratiquant la pêche illégale.⁹⁷ Ces États préfèrent donc ne pas s'imposer d'obligations conventionnelles dans ce domaine. Par conséquent, de nouveaux efforts dans ce sens semblent futiles.

La structure de la liberté de pêche en haute mer a été construite autour du prisme de l'État du pavillon. Renforcer la responsabilité de l'État du pavillon alors que nombre de problèmes émanent de ce principe ne ferait que les exacerber. C'est pourquoi, les programmes d'inspection et d'arraisonnement en haute mer tentent d'atténuer le principe de compétence exclusive de la loi de l'État du pavillon. Néanmoins, la décision revient toujours à l'État du pavillon d'accepter ou non qu'un État tiers intervienne sur l'un de ses navires. En effet, sa capacité au niveau international à signer des traités lui offre la possibilité à consentir à l'instauration de ces programmes. Leur réussite dépend à ce jour entièrement de la volonté des États. Il ne faut pas considérer cela comme une fin en soi puisque d'autres régimes existent en matière de gestion de ressources dans l'espace internationalisé. Il convient donc de s'interroger sur l'adéquation de la « constitution des mers » au contexte actuel de la pêche.

b) L'impact relatif d'un régime dérogatoire

Les programmes d'inspection et d'arraisonnement mettent en place un système de compétences concurrentes afin d'atténuer la compétence exclusive de l'État du pavillon en haute mer. Ils peuvent être considéré à ce jour comme une exception au monopole de l'État du pavillon en haute mer. Néanmoins, leur impact est relatif du fait de leur nature même. Un régime est dérogatoire lorsqu'une autorisation spéciale doit être accordée pour être dispensée de certaines règles. En effet, dans le cadre de la gestion des mesures de conservation en haute mer, les procédures d'arraisonnement et d'inspection prévues par l'accord de pêche du sud de l'océan Indien sont définies comme suit :

« Chaque partie contractante peut, sous réserve de ces procédures, procéder à l'arraisonnement et à l'inspection dans la zone de l'accord des navires de pêche

⁹⁷ Masahito HAYASHI, « Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing: Global and Regional Response », in David CARON, Harry N. SCHEIBER (dir.), *Bringing New Law to Ocean Waters*, Leiden, Brill, 2004, pp. 95-123

battant le pavillon d'une CPC (partie contractante) qui sont engagés ou soupçonnés d'être engagés dans des activités de pêche telles que définies à l'article 1(g) de l'Accord sur les ressources halieutiques. »⁹⁸

En outre, les poursuites et les sanctions sont toujours laissées à l'État du pavillon. En d'autres termes, ces programmes nécessitent d'obtenir le consentement de l'État du pavillon de manière systématique et prouve la sauvegarde des prérogatives de ce dernier. Il s'agit donc bien d'une exception à la compétence exclusive de l'État du pavillon et non d'un régime global permettant une gestion commune et cohérente de ressources halieutiques dans les océans.

De plus, ces programmes ne couvrent que les stocks chevauchants et les espèces hautement migratoires, comme le rappelle l'article 2 de l'ANUP fixant les objectifs⁹⁹. À nouveau, ils n'établissent pas un régime international complet de contrôle de la pêche en haute mer. En cas de pêche illégale en haute mer, ces programmes constituent tout de même une possibilité pour un État autre que l'État du pavillon d'exercer des pouvoirs opérationnels de contrôle. Même s'ils peuvent donner l'impression de mettre en place une réelle concurrence des compétences dans l'exercice des pouvoirs de police, ce n'est que grâce au consentement préalable de l'État du pavillon¹⁰⁰. Il s'agit d'une dérogation qui est certes limitée par certains aspects mais qui permet, dans un contexte donné, d'atténuer le monopole de l'État du pavillon.

La nécessité de garantir une réelle sûreté maritime, et cela pas seulement dans le contexte de la pêche illégale (trafics de drogue, de migrants, piraterie), impose de revisiter le régime de l'intervention maritime. L'intervention des navires d'État, susceptible d'arraisonner les trafiquants, est en effet actuellement strictement encadrée par le principe de compétence exclusive de la loi de l'État du pavillon. La communauté internationale devrait être en mesure d'appréhender explicitement l'hypothèse de la défaillance chronique de certains États et

⁹⁸ Accord relatif aux Pêche dans le Sud de l'océan Indien, *Mesure de conservation et de gestion des procédures d'arraisonnement et d'inspection en haute mer*, CMM 2019/14 (10 octobre 2019), accessible à l'adresse https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:844b7654-e9d6-4315-818d-0617188a2575.0001.02/DOC_3&format=PDF

⁹⁹ ANUP, article 2 : « Le présent Accord a pour objectif d'assurer la conservation à long terme et l'exploitation durable des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants grâce à l'application effective des dispositions pertinentes de la Convention. »

¹⁰⁰ Mathias FORTEAU, Jean-Marc THOUVENIN (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, CEDIN, Pedone, 2017, p.944

envisager l'autorisation, ponctuelle ou semi-permanente, d'intervention d'États plus puissants, disposés à intervenir. La recherche d'un nouvel équilibre entre le respect du droit de la mer classique et les exigences de conservation et de gestion des ressources est primordiale. Ainsi l'analyse des formes nouvelles ou déjà existantes d'administration internationale de territoires est importante.

II-Les limites affectant les autres moyens de contrôle du respect des mesures de conservation et gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants

Les programmes d'arrondissement et d'inspection en haute mer sont confrontés à des limites structurelles. Tentant d'atténuer le principe d'exclusivité de la loi de l'État du pavillon sur ses navires, ses programmes se heurtent à la construction traditionnelle du droit de la mer. En outre, il existe d'autres moyens de contrôles permettant le respect des engagements pris par les États en matière de conservation et gestion des stocks de poisson chevauchants et des stocks de poissons grands migrants. Si aucune solution n'est parfaite, il convient d'observer quelles sont les options permettant de renforcer et compléter le système de contrôle établi par les programmes d'arrondissement et d'inspection (A). Enfin, des solutions alternatives doivent être également étudiées afin de mieux comprendre les atouts et les faiblesses des programmes (B). Aucune de ces formes d'administration visant à assurer une mise en place effective de la CNUDM ne sont pleinement efficaces et toutes connaissent, au même titre que les programmes d'arrondissement et d'inspection, des limites.

A. Les moyens complémentaires aux programmes d'arrondissement et d'inspection réciproques en haute mer

Les programmes d'arrondissement et d'inspection réciproque en haute mer ont un effet limité dans le contexte actuel. Ils n'en restent pas moins partiellement efficaces et ne doivent pas être totalement abandonnés. De plus, la pêche INN est un problème dont les ressorts sont multiples et qui s'expriment de manières diverses. C'est pourquoi le développement qui suit

s'intéresse aux moyens de contrôle qui pourrait venir compléter le régime actuel. Deux axes principaux méritent l'attention : la consolidation du rôle de l'État côtier et de l'État du port (1) et le recours à des organisations régionales se situant à l'extérieur du cadre des ORGP (2).

1. Consolider le rôle de l'État côtier et de l'État du port

Comme identifié par Crothers et Nelson, le régime actuel de gestion de la pêche en haute mer ne dispose pas de la structure de contrôle nécessaire, rendant impossible l'application de sanctions commerciales ou de listes noires pour faire respecter les réglementations relatives à la pêche en haute mer¹⁰¹. L'extension des frontières maritimes permettrait de réduire la taille de l'espace gouverné par le principe de compétence exclusive de la loi de l'État du pavillon (a). Le renforcement du rôle en matière de contrôle de l'État du port serait un soutien précieux aux programmes d'arraisonnement et d'inspection en haut mer (b).

a) *L'extension des frontières maritimes*

L'État côtier dispose d'une place privilégiée en matière de contrôle des activités maritimes. Placé en bordure d'un espace marin il exerce ses compétences juridiques et administratives sur les espaces marins adjacents à son territoire conformément à la CNUDM. Effectivement, en vertu du droit international, l'État côtier exerce sa souveraineté dans ses eaux intérieures et sur sa mer territoriale¹⁰². Il exerce des droits souverains ou de juridiction sur son plateau continental¹⁰³ et sur sa ZEE¹⁰⁴ lorsqu'il en a établie une. Ainsi, en matière de gestion des pêcheries il n'est pas exposé aux difficultés posées par le principe de compétence exclusive de l'État du pavillon sur ses navires. L'extension des frontières des États sur la haute mer est une solution qui permet de résoudre en partie ces problèmes.

Le phénomène de « juridiction rampante » traduit cette volonté de certains États d'étendre progressivement au large la juridiction des États. Ce processus s'est essentiellement déroulé au 20^{ème} siècle. En quelques décennies, l'emprise des États côtiers est en effet passée

¹⁰¹ G.-T (Stan) CROTHERS, Lindie NELSON, « High Seas Fisheries Governance: a framework for the Future? », *Marine Resource Economics*, 2006, Vol. 21, N°4, pp. 341-353

¹⁰² CNUDM, article 25

¹⁰³ *Id.*, art. 56

¹⁰⁴ *Id.*, art. 77

de 3 milles marins (la portée de canon) aux 200 milles de la ZEE, voire à 350 milles pour ce qui est de leur droit exclusif à exploiter certaines ressources. Alors que cette territorialisation de la mer est longtemps restée l'affaire des chercheurs et des spécialistes du droit maritime, la CNUDM, constitue bien un bouleversement majeur qui redistribue les cartes de l'accès à de gigantesques potentiels pour les États côtiers. Cependant, la convention de Montego Bay n'a pas mis fin à la volonté expansionniste de certains États¹⁰⁵.

De plus, face à l'inefficacité des accords régionaux, certains États ont adopté une législation qui s'applique au-delà de leur ZEE. Par exemple, l'Argentine et le Chili, en 1991, ont tous deux pris des mesures de conservation des stocks s'étendant au-delà de la limite des 200 milles. La loi canadienne sur la protection des pêches côtières¹⁰⁶ avait la particularité d'autoriser unilatéralement les interventions canadiennes et le recours à la force contre les navires ciblés en haute mer. Ces derniers comprenaient les navires sans nationalité ou battant pavillon de complaisance (Belize, îles Caïmans, Honduras, Panama, Saint-Vincent-et-les-Grenadines et Sierra Leone) ainsi que les navires battant pavillon espagnol ou portugais¹⁰⁷. Les seuls stocks chevauchants concernés étaient ceux de la zone géographique de compétence de l'OPANO, l'organisme régional de gestion des pêches dont le Canada est membre. L'action unilatérale du Canada soulève des difficultés et est contraire au droit international. En effet, en s'érigant en bras armé de l'OPANO, l'État étend sa compétence en dehors des limites de sa propre juridiction sans en avoir obtenu le mandat. Toute action unilatérale en haute mer doit faire l'objet d'un accord exprès et ne peut être implicite ou déduite.¹⁰⁸ En d'autres termes, l'unilatéralisme du Canada, bien que contraire aux normes internationales tant au niveau du principe de son action en haute mer que des pouvoirs exorbitants accordés démontre la volonté expansionniste de certains États.

Pour faciliter la mise en œuvre de mesures de conservation en haute mer, l'extension des frontières maritimes permet aux États d'élargir le champ d'application des cadre réglementaire nationaux et d'éviter d'être soumis aux normes internationales qui s'appliquent dans ce domaine. Cela revient à trouver des alternatives permettant d'atténuer le principe de

¹⁰⁵ Stuart KAYE, « Freedom of Navigation in a Post 9/11: Security and Creeping Jurisdiction », in David FREESTONE, Richard BARNES, David M. ONG (dir.), *The law of the sea: progress and prospects*, Oxford University Press, 2006, pp. 347-364

¹⁰⁶ *Loi sur la protection des pêches côtières (Can.)*, RC 1985, c C-33, accessible à l'adresse <https://canlii.ca/t/6bq97>

¹⁰⁷ Philippe VINCENT, *Droit de la mer*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd, 2020, p.344

¹⁰⁸ Laurent LUCCHINI, « La loi canadienne du 12 mai 1994 : la logique extrême de la théorie des droits préférentiels de l'État côtier en haute mer au titre des stocks chevauchants », *Annuaire français de droit international*, 1994, Vol. 40, p. 873

compétence exclusive de l'État du pavillon et peut même reléguer au second plan la liberté de pêche en haute mer.

Ainsi, diviser l'océan et étendre la responsabilité des États côtiers pourraient être une des solutions. En effet, la liberté d'accès à la ressource halieutique est l'une des raisons de sa surexploitation économique et écologique. Elle autorise leur exploitation par un ensemble de pêcheurs dont l'objectif est de capturer le maximum impactant directement les ressources communes.¹⁰⁹ Dans une pêcherie donnée, la somme des outils de production est surdimensionnée par rapport à la ressource disponible. Partant de ce constat, le gouvernement néo-zélandais a choisi d'individualiser les capacités à produire. En 1986, il a introduit un système original de gestion de ses ressources marines : les quotas individuels transférables (« QIT »). Le gouvernement détermine le montant total maximum de poisson à prélever par an (quota), le divise et le distribue aux entreprises de pêche (individuel). De plus, il autorise la cession de ces quotas entre acteurs (transférable). Autrement dit, c'est un mécanisme économique dont l'objectif premier est d'adapter la flotte de pêche à la ressource disponible¹¹⁰. Cette méthode s'est appliquée de façon restreinte aux stocks de poissons dans la ZEE d'un ou plusieurs pays à l'exception de certains stocks qui se situent en dehors de la ZEE et en haute mer.

L'extension des ZEE couplé avec les QIT permettrait de limiter le nombre d'État impliqués et donc de faciliter la conclusion d'accords sur le partage des stocks de poissons. Cependant, cette solution se ferait au détriment des intérêts des États n'ayant pas de littoral et souhaitant toujours exploiter les ressources en haute mer. C'est le cas par exemple de la Moldavie ou du Paraguay qui accède à la haute mer respectivement via le Danube (port de Giurgulesti) et le Río Paraguay (port d'Asuncion). L'augmentation de la taille de la ZEE serait pour eux préjudiciable.

Cette alternative bien qu'innovante semble en réalité peu réaliste puisque les États côtiers ne parviennent généralement pas à protéger leur propre environnement marin côtier. L'extension des ZEE permettrait de réduire la haute mer et donc de la zone gouvernée par la compétence exclusive de l'État du pavillon. Cette approche très théorique nous amène à régler un problème

¹⁰⁹ Rögnvaldur HANNESSON, « Rights based fishing on the high sea: Is it possible? », *Marine Policy*, 2011, N°35, pp. 667-674

¹¹⁰ Rapport de l'Inspection générale des finances et Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, *Les quotas de pêche individuels transférables : analyse et propositions de modernisation du système français de gestion des quotas de pêche*, N° 2012-M-030-02 (octobre 2012), p.1, accessible à l'adresse <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000302.pdf>

juridique tout en créant un autre sans prendre en compte la réalité du terrain. Effectivement, la gestion des pêcheries côtières historiques est largement considérée comme ayant échoué, entraînant de fortes répercussions sur les écosystèmes côtiers¹¹¹. Il est peu probable qu'ils obtiennent de meilleurs résultats, surtout si une zone beaucoup plus étendue tombe sous leur juridiction¹¹².

b) *Le nouveau régime contraignant mis en place dans l'État du port*

Le renforcement du rôle de l'État côtier n'a pas été abandonné puisque des mesures coercitives ont été introduites directement dans les ports. Constatant le coût élevé de la mise en application en mer de la réglementation, les États se tournent de plus en plus vers les mesures du ressort de l'État du port jugées moins coûteuses pour lutter contre la pêche INN¹¹³. Le terme « port » englobe les terminaux au large ainsi que les autres installations servant au débarquement, au transbordement, au conditionnement, à la transformation, à l'approvisionnement en carburant ou à l'avitaillement. C'est aussi le lieu le plus rentable et efficace pour le contrôle des navires¹¹⁴. Tout comme il existe des pavillons de complaisance, il existe des ports de complaisance¹¹⁵. Par conséquent les réglementations qui déterminent les navires autorisés à entrer dans les ports, ainsi que les inspections effectuées lorsque des navires débarquent ou transbordent du poisson, sont essentielles pour empêcher les opérateurs illégaux d'écouler leurs captures.

Jusqu'en 2009, il n'existait aucune norme internationale contraignante concernant l'accès aux ports pour les navires de pêche pratiquant la pêche INN. Le cadre général établi dans la partie XII de la CNUDM ne conférait qu'une certaine compétence policière pour

¹¹¹ Sarika CULLIS-SUSUKI, Daniel PAULY, « Failing the high seas: a global evaluation of regional fisheries management organizations », *Marine Policy*, 2010, Vol. 34, pp. 1036-1042

¹¹² Malcom CLARKE, *Maritime law evolving*, Bloomsbury Publishing, 1^{ère} éd., 2013, p.110

¹¹³ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *A guide to the background and implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fisheries and Aquaculture Circular, N° 1074 (Rome 2012), p.4, accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/i2590e/I2590E.pdf>

¹¹⁴ The Pew Charitable Trusts, *The Port State Measures Agreement: From Intention to Implementation* (2018), p.5, [consulté le 8/05/2022], https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2018/04/psma_from-intention-to-implementation.pdf

¹¹⁵ Serge BESLIER, « La coopération entre les États » in *Le pavillon*, colloque de l'Institut du Droit Économique de la Mer (IDEMER) et de l'Association Internationale du Droit de la Mer, Paris, Pedone, 2008, p.209

prévenir la pollution, qu'il s'agisse d'infractions en haute mer ou dans la zone côtière d'un autre État.¹¹⁶ En l'espèce, si un navire entre volontairement dans un port, l'État du port concerné peut procéder à une enquête sur tout déchargement illégal. L'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port (« PSMA »)¹¹⁷ est le résultat de la volonté de certains États de structurer l'ordre juridique international dans ce domaine et d'établir un mécanisme contraignant sur l'accès direct des navires de pêche aux ports. Ratifiée par 68 États, elle oblige les parties à soumettre à des contrôles plus stricts les navires battant pavillon étranger qui cherchent à entrer dans leurs ports et à utiliser leurs services pour débarquer ou transborder leurs captures. La raison pour laquelle les mesures de l'État du port aident à lutter contre la pêche INN peut être résumée comme suit :

« Pour faire passer leurs prises du navire à l'étagère, les pêcheurs impliqués dans des opérations INN ont traditionnellement eu recours à toute une série de tactiques et de lacunes dans les législations nationales et les procédures de gestion. Ils ont exploité des ports connus pour leur laxisme en matière d'application de la loi ou leur capacité limitée à mener des opérations d'inspection adéquates. Le PSMA est en train de changer cela. Les parties à l'accord peuvent refuser l'entrée dans leurs ports ou l'accès aux services portuaires, y compris le débarquement et le transbordement de poisson, aux navires battant pavillon étranger connus pour avoir pratiqué la pêche INN. Lorsqu'ils entrent dans un port, ces navires font l'objet d'une inspection immédiate, dont les résultats sont communiqués aux autres États et organisations concernés afin de faciliter la coopération dans le cadre des

¹¹⁶ Voir spécifiquement l'article 218 §1 et §2 de la CNUDM (« 1. Lorsqu'un navire se trouve volontairement dans un port ou à un terminal au large d'un État, cet État peut entreprendre des enquêtes et, si les preuves le justifient, engager des poursuites au sujet de tout rejet effectué par ce navire en dehors des eaux intérieures, de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive de cet État en violation des règles et normes internationales applicables établies par l'organisation internationale ou la conférence diplomatique générale compétente. 2. Aucune procédure en vertu du paragraphe 1 n'est engagée à l'égard d'une infraction de rejet dans les eaux intérieures, la mer territoriale ou la zone économique exclusive d'un autre État, sauf si cet État, l'État du pavillon ou un État lésé ou menacé par l'infraction de rejet en fait la demande, ou si l'infraction a causé ou risque de causer une pollution dans les eaux intérieures, la mer territoriale ou la zone économique exclusive de l'État qui engage la procédure. »).

¹¹⁷ *Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion*, signé à Rome le 24 novembre 1993 et entrée en vigueur le 24 avril 2003, 2221 UNTS 91, No 39486, accessible à l'adresse https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4cfe162-02af-44bb-bf18-e3fd87df5694.0018.02/DOC_2&format=PDF

Les limites des mécanismes d'arraisonnement et d'inspection

mesures d'exécution. En ratifiant l'accord ou en y adhérant, les pays envoient un message clair : leurs ports ne sont plus ouverts aux prises illégales. »¹¹⁸

Ainsi cet accord, qui est entré en vigueur en 2016, fixe des normes minimales universelles pour empêcher que des produits de la pêche INN soient débarqués dans les ports par des navires battant pavillon étranger. Pour résumer, parmi ces normes figurent la désignation de ports spécifiques disposant de moyens suffisants pour mener les inspections concernant les navires battant pavillon étranger ; la demande préalable d'entrée au port qui doit être présentée par le navire demandant à entrer, et les procédures permettant de refuser l'entrée au port (notamment d'interdire les débarquements ou les transbordements) aux navires soupçonnés de se livrer à la pêche INN ; et la mise en place d'un système de fixation des priorités en matière d'inspections des navires (approche fondée sur la gestion des risques) et d'objectifs quant au nombre d'inspections à effectuer¹¹⁹. Ces conditions plus strictes d'entrée au port, n'ont pas nécessité une approche contraignante ou innovante. La PSMA apparaît comme une mesure complémentaire précieuse pour lutter contre la pêche INN puisqu'elle contourne la juridiction exclusive de l'État du pavillon.

Dans le cas où un État soupçonne un navire ne battant pas son pavillon de se livrer à des activités de pêche INN mais n'a pas le consentement de l'État du pavillon pour l'arraisonner et l'inspecter, ce premier peut en informer l'État du port pour que ce dernier prenne les mesures nécessaires au moment du transbordement voir même avant l'entrée au port. Ces deux régimes sont donc complémentaires et nécessitent à ce jour une meilleure coordination entre ses institutions fortes du droit de la mer : l'État du pavillon, l'État côtier et l'État du port.

¹¹⁸ Traduction depuis The Pew Charitable Trusts, *The Port State Measures Agreement: From Intention to Implementation* (2018), p.2 [consulté le 8/05/2022], https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2018/04/psma_from-intention-to-implementation.pdf

¹¹⁹ OCDE, *La lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée État des lieux et actions prioritaires pour l'avenir*, TAD/FI(2017)16/FINAL (janvier 2019), p.27, accessible à l'adresse [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/FI\(2017\)16/FINAL&docLanguage=Fr](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/FI(2017)16/FINAL&docLanguage=Fr)

2. Le développement de solutions inter-étatiques pour dépasser les contraintes de la souveraineté

Les ORGP n'étant pas entièrement propice à la mise en place de programmes d'arraisonnement et d'inspection réciproques d'autres cadres régionaux peuvent être plus adaptés. L'accord de San José témoigne d'une entente efficace pouvant compléter un régime général établi en droit international (a). Le « Joint Deployment Program » (JDP) est un exemple d'accord régional pouvant renforcer les programmes établis au sein des ORGP (b).

a) Accord de San José, un complément au dispositif de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes

La lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes est un bon exemple à suivre pour éradiquer le phénomène de la pêche INN. Chacune des activités combattues est confrontées à la difficulté posée par la compétence exclusive de l'État du pavillon. La lutte contre le trafic de stupéfiante figure dans la CNUDM comme un domaine où un État peut demander l'assistance des autres parties si un navire battant son pavillon est soupçonné de se livrer à une telle activité¹²⁰. La Convention des Nations Unies de 1988 (« Convention de Vienne ») fixe le cadre général de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes¹²¹. Tout comme l'article 118 de la CNUDM l'article 17 § 9 de Convention de Vienne, souligne : « Les États parties envisageront de conclure des accords ou arrangements bilatéraux ou régionaux en vue de donner effet aux dispositions du présent article ou d'en renforcer l'efficacité ». Il s'agit d'une disposition minimale¹²², comme le devoir de coopération établie par la CNUDM afin de préserver les ressources vivantes en haute mer. Elle s'attache simplement à inciter les États parties à coopérer.

¹²⁰ CNUDM, article 108

¹²¹ Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, signée à Vienne le 20 décembre 1988 et entrée en vigueur le 11 novembre 1990, 1582 UNTS 95, No 27627, accessible à l'adresse https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch_VI_19p.pdf

¹²² MOROSOLI A., « La répression du trafic de stupéfiant en haute mer », *Actualité et Droit International*, [en ligne] juin 1999, [consulté le 30/07/2022], <http://www.ridi.org/adi/199906a4.html>

Contrairement au régime de lutte contre piraterie¹²³, le présent devoir de coopération n'implique pas le droit pour un État d'arraisonner et d'inspecter un navire sans le consentement préalable de l'État du pavillon. Néanmoins, la Convention de Vienne fait des progrès importants en encourageant et facilitant la coopération internationale afin de rendre possible l'octroi rapide de ce consentement. L'article 17¹²⁴ développe par exemple le principe de réponse « sans retard », ce qui ne remet cependant pas en cause la compétence exclusive de l'État du pavillon sur ses navires.

L'Accord du Conseil de l'Europe¹²⁵ ainsi que l'accord de San José¹²⁶ établissent tous deux une procédure pour l'arraisonnement et l'inspection des navires entre les États parties dans les zones se situant au-delà de la mer territoriale. L'État partie qui souhaite intervenir à bord d'un navire soupçonné de se livrer à des activités de trafic doit se procurer une autorisation auprès de l'État du pavillon. L'État auquel la demande a été faite peut refuser cette autorisation et n'est pas tenu de motiver cette opposition. De plus, en cas d'acceptation, il peut subordonner son consentement à des conditions qui devront être respectées par le requérant¹²⁷.

L'apport principal de l'accord de San José réside dans les possibilités d'intervention ouvertes dans les eaux territoriales des États Parties sur les navires et aéronefs soupçonnés de trafic de stupéfiants ainsi que ceux dépourvus de nationalité. Trois types de mesures sont prévues par l'Accord afin de faciliter cette coopération : une accélération des procédures d'autorisation d'entrée dans les eaux territoriales, les ports et les aéroports pour les bâtiments et aéronefs ainsi que pour les agents des autres parties, une amélioration de la coordination entre services répressifs, une coopération renforcée en matière de formation. L'article 16 stipule que les États autorisent les autres parties à l'Accord à intervenir sur un navire battant leur pavillon dans les eaux internationales. Il prévoit cependant que le consentement exprès peut être

¹²³ En matière de piraterie, l'article 105 de la CNUDM reconnaît la compétence universelle des États. On entend par compétence universelle, la « *compétence reconnue à un État pour réprimer des infractions commises par des particuliers en dehors de son territoire alors que ni le criminel ni la victime ne sont de ses ressortissants* », CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F., 14^e éd., 2022

¹²⁴ *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, article 17

¹²⁵ *Accord relatif au trafic illicite par mer, mettant en œuvre l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, signé à Strasbourg le 31 janvier 1995 et entré en vigueur le 1^{er} mai 2000, STCE 156, accessible à l'adresse <https://rm.coe.int/168007cdb7>

¹²⁶ *Accord du 10 avril 2003 concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des caraïbes*, signé à San José le 10 avril 2003 et entré en vigueur le 18 septembre 2008, No 55538, accessible à l'adresse https://bdoc.ofdt.fr/doc_num.php?explnum_id=25784

¹²⁷ MOROSOLI A., « La répression du trafic de stupéfiant en haute mer », *Actualité et Droit International*, [en ligne] juin 1999, [consulté le 30/07/2022], <http://www.ridi.org/adi/199906a4.html>

demandé avant l'arraisonnement d'un navire battant pavillon d'une partie ayant notifié cette option auprès du dépositaire de l'Accord. Une troisième option consiste dans le principe d'une autorisation tacite à défaut d'une réponse apportée dans les quatre heures à une demande d'intervention. Dans ces deux cas, l'État du pavillon peut autoriser la partie requérante à prendre toutes les mesures nécessaires afin de prévenir la fuite du navire suspect. Enfin, les États signataires doivent également établir leur compétence juridictionnelle à l'égard des infractions commises dans les eaux internationales à bord de navires dépourvus de nationalité mais aussi à l'égard des navires battant le pavillon d'une autre partie.

En amont de cet accord des solutions plus fonctionnelles avaient été imaginées en mer des Caraïbes. Un ensemble d'accords bilatéraux avait été mis en place entre les États-Unis et quelques micro-États caribéens leur permettant de transférer leur compétence répressive. À ce sujet Alexandra Bellayer-Roille dans la *Revue Internationale et Stratégique* résume le contenu de ces accords :

« Cet éventail d'accords (...) se décline en « shiprider agreements » – le bâtiment américain peut contrôler dans les eaux territoriales de l'État du pavillon représenté par un agent à bord –, « hot pursuit agreements » – la poursuite d'un navire suspect dans les eaux territoriales de l'État côtier, sans présence à bord d'un agent de cet État, est autorisée – et « entry to investigate » – permettant de patrouiller dans les eaux territoriales des États signataires. Il s'agit là très clairement d'un réaménagement de la CMB, destiné à compenser les lacunes ou l'érosion de certains de ces principes. »¹²⁸

Ainsi l'accord de San José tend à contourner les principaux obstacles liés à la souveraineté territoriale des États côtiers. Il s'agit là très clairement d'une atténuation du régime fixé par la CNUDM afin de s'adapter aux contraintes du terrain.

Enfin, si les enjeux rencontrés par le régime de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes sont sensiblement différents de ceux aperçus dans la lutte contre la pêche INN, il n'en reste pas moins bon exemple. L'accord de San José établit un régime complémentaire à celui fixé par la CNUDM et prouve que c'est le développement de solutions interétatiques qui permet de dépasser les contraintes de la souveraineté.

¹²⁸ BELLAYER-ROILLE A., « Entre souveraineté et transnationalité, les défis du droit de la mer », [en ligne], *Revue internationale et stratégique*, Mars 2014, p. 111-119, [consulté le 01/09/2022], <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2014-3-page-111.htm>

b) *Réponse européenne grâce aux « Joint Deployment Plans » (JDP)*

En 1983, l'Europe a adopté la Politique Commune de la Pêche (« PCP ») visant à réglementer l'accès aux zones de pêche et aux marchés. Consciente de la rareté des ressources halieutiques, l'Union européenne a réformé en 2013 la PCP¹²⁹ pour en améliorer l'application. Elle a ainsi mise en place des conditions harmonisées d'application de la réglementation ainsi que créée une structure permanente : l'Agence Européenne de Contrôle des Pêches (AECP). Une liste des navires INN est également établie et régulièrement mise à jour. Selon un principe bien établi en droit international, l'État membre contrôle tous les navires se trouvant dans sa ZEE¹³⁰. Si le navire figure sur la liste des navires INN et qu'il pêche dans la ZEE, il sera contrôlé en étant redirigé vers le port de cet État. Celui-ci informera alors l'État membre concerné et le navire sera immobilisé au port¹³¹. En outre, l'État membre, s'il procède à une inspection en mer d'un navire de pêche INN, peut saisir les engins, les prises, etc.

Par ailleurs, si le navire d'un État membre figure sur la liste INN, plusieurs hypothèses sont envisageables. L'État du pavillon peut envoyer un moyen de contrôle dans la ZEE de l'autre État membre où se trouve son navire, mais seulement après avoir demandé et reçu l'autorisation de l'État concerné. Le navire d'un État membre qui est placé sur la liste INN

¹²⁹ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil*, JO L 354/22 (11 décembre 2013), accessible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1380&from=FR>

¹³⁰ CNUDM, article 77

¹³¹ Voir le système communautaire visant à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, Conseil de l'UE, *Règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil établissant d'un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements (CEE) no 2847/93, (CE) no 1936/2001 et (CE) no 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) no 1093/94 et (CE) no 1447/1999*, JO L 286/1 (29 septembre 2008), article 37 §5 « Les navires de pêche INN battant pavillon d'un État membre ne sont autorisés à accéder qu'à leur port d'attache et à aucun autre port communautaire, sauf en cas de force majeure ou de détresse. Les navires de pêche INN battant pavillon d'un pays tiers ne sont pas autorisés à entrer dans un port d'un État membre, sauf en cas de force majeure ou de détresse. Un État membre peut également autoriser l'entrée dans ses ports d'un navire de pêche INN à condition que les captures détenues à bord et, le cas échéant, les engins de pêche interdits en vertu des mesures de conservation et de gestion adoptées par les organisations régionales de gestion des pêches, soient confisqués. Les États membres confisquent également les captures et, le cas échéant, les engins de pêche interdits en vertu de ces mesures, à bord des navires de pêche INN qui ont été autorisés à entrer dans leurs ports pour des raisons de force majeure ou de détresse. »

alors qu'il est en mer a le droit de retourner à son port d'attache mais ne pourra pas en sortir.

La grande originalité réside dans le fait que si un JDP¹³² a été établi entre les États membres, lors du contrôle d'un navire dans la ZEE d'un autre pays européen ou en haute mer, le moyen de contrôle n'a pas besoin de demander le consentement de cet État membre. Comme décrit par l'AECP :

« Les JDP sont établis pour les pêcheries/zones considérées comme prioritaires par la Commission européenne et les États membres concernés. Ils peuvent se référer soit aux eaux de l'Union européenne pour lesquelles un Programme Spécifique de Contrôle et d'Inspection (PSCI) a été adopté par la Commission en concertation avec les États membres, soit aux eaux internationales relevant de la compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP), lorsqu'il est demandé à l'AECP de coordonner la mise en œuvre des obligations européennes dans le cadre d'un programme international de contrôle et d'inspection. »¹³³

Comme le mentionne l'AECP, ces contrôles sont limités aux zones considérées comme prioritaires. En raison de la difficulté à mettre en place des campagnes JDP efficaces dans la ZEE et par manque de moyens, peu de contrôles sont effectués en haute mer.

Par ailleurs, le contrôle des navires battant pavillon de pays tiers fait partie des efforts de l'UE. En effet, chaque État est responsable dans sa ZEE de la réalisation de ce type de contrôle. De plus, le JDP ne s'appliquant qu'aux navires battant pavillon d'un État membre de l'Union, le contrôle ne dépend que de la détermination de l'État en fonction de ses engagements internationaux et régionaux, et plus particulièrement au sein des ORGP. Ainsi, à la différence des programmes d'arrondissement et d'inspection en haute mer, la JDP établit un régime juridique de contrôle réciproque dans une partie des ZEE de ses États membres mais, pour les raisons mentionnées ci-dessus, reste hésitant quant à sa mise en œuvre en haute mer.

Néanmoins, il s'agit d'un niveau élevé de collaboration car il interfère avec les prérogatives qu'un État a traditionnellement sur son territoire, contrairement à la haute mer.

¹³² Les JDP sont une activité qui se déroule toute l'année et qui couvre un large éventail de pêcheries, avec un échange permanent d'informations et de renseignements et des activités de contrôle planifiées sur la base des résultats de l'évaluation des risques. Les États membres évaluent les risques concernant les stocks et les zones conformément à la méthodologie d'évaluation des risques régionaux (ERR) établie en coopération avec l'AECP.

¹³³ Voir AECP, *Joint Deployment Plans in EU waters*, [en ligne], [consulté le 5/05/31] <https://www.efca.europa.eu/en/content/joint-deployment-plans-eu-waters>.

Les JDP contournent le principe de l'application de la loi nationale d'un État dans sa ZEE (et non celui de la compétence exclusive de la loi de l'État du pavillon lorsqu'il s'agit de la haute mer). En outre, comme pour les programmes d'inspection et d'arrondissement, l'accord préalable de l'État du pavillon est nécessaire pour mettre en œuvre le JDP. Par conséquent, en matière de politique INN, l'UE est assez novatrice pour une organisation régionale grâce à la mise en place du JDP ou de l'Agence Européenne de Contrôle des Pêches avec ses propres moyens de contrôle¹³⁴.

Néanmoins, dans son rapport sur le contrôle des pêches la Cour des comptes de l'Union Européenne a conclu que des efforts supplémentaires étaient nécessaires¹³⁵. Le rapport commence par reconnaître que les États membres gèrent correctement les quotas de pêche alloués. En revanche, les États membres qui ont laissé les organisations de producteurs gérer la répartition des quotas entre les bénéficiaires n'ont pas toujours connaissance des critères utilisés. Ce manque de transparence, rend difficile pour les États membres de savoir qui sont les bénéficiaires réels des possibilités de pêche. Cela entraîne des difficultés à évaluer l'éventuel impact négatif sur l'environnement et les économies locales. De plus, des incohérences importantes ont été constatées entre les débarquements déclarés et les relevés effectués au cours de la première vente. Enfin, aucune évolution majeure en termes de politique de contrôle plus dissuasive, notamment pour les États non-membres, n'a été signalée depuis 2010.

Les limites entrevues par les programmes d'arrondissement et d'inspection en haute mer en matière de contrôle international des activités de pêche peuvent être en partie résolues par des mécanismes complémentaires déjà existant ou en cours de développement. Deux constats peuvent être établis pour tenter d'améliorer le régime de lutte contre la pêche INN. Tout d'abord, cela nécessite une meilleure coordination entre les États pour que les échanges d'informations se fassent plus rapidement. Deuxièmement, face au manque de synergie, une plus grande cohérence doit être établie entre les différents régimes d'inspection. C'est ce qui nous

¹³⁴ Le service d'inspection de l'Union européenne, également connu sous le nom de « Lundy Sentinel », a été créé en 1983 et compte trente inspecteurs. Ces inspecteurs n'effectuent pas d'inspections directes, sauf lorsqu'ils opèrent dans les eaux internationales sous la supervision des ORGP. Ils accompagnent normalement les inspecteurs nationaux et les observent dans leurs activités, puis font rapport à la Commission.

¹³⁵ Cour des comptes européenne, *Contrôle des pêches de l'UE : des efforts supplémentaires sont nécessaires*, Rapport spécial n°8 (2017), accessible à l'adresse

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_8/SR_FISHERIES_CONTROL_FR.pdf

amène à nous demander s'il n'existe pas des mécanismes alternatifs n'obligeant pas à avoir recours à une coordination accrue entre les États.

B. Les solutions alternatives aux programmes d'arraisonnement et d'inspection réciproque en haute mer

Face aux difficultés posées par la compétence exclusive de l'État du pavillon des solutions alternatives aux programmes d'arraisonnement et d'inspection en haute mer doivent être explorées. Il faut envisager de s'appuyer sur le régime existant en accentuant la responsabilité de l'État du pavillon (1). À l'inverse, face aux lacunes de ce régime il faut réfléchir en dehors du cadre établi. À ce titre, l'instauration d'un régime de gestion commune des ressources halieutique en haute mer peut mettre fin aux difficultés liées au principe de compétence exclusive de l'État du pavillon (2).

1. Accentuer la responsabilité de l'État du pavillon

L'architecture actuelle du droit de la mer place au centre la compétence exclusive de l'État du pavillon sur ses navires. Celle-ci est subordonnée à des obligations que l'État du pavillon s'engage à remplir. Force est de constater qu'en cas de non-respect de ses engagements la responsabilité de l'État n'est quasiment jamais engagée. La clarification de ce que constitue un « lien substantiel » permettrait de déterminer plus clairement à quel État est rattaché un navire de pêche en cas d'infraction en haute mer (a). De plus, les cas de condamnations des États en mer en cas de non-respect de leurs obligations sont faibles ou inexistantes. Si la structure existe il s'agira de comprendre pourquoi elle ne permet pas une application effective de la CNUDM et de l'ensemble des conventions en matière de pêche en haute mer (2).

a) *Le lien substantiel comme exigence formelle mais imprécise*

Les règles coutumières et conventionnelles reconnaissent à chaque État le droit d'attribuer librement sa nationalité aux navires. À l'heure actuelle il n'existe pas de définition officielle et partagée de la notion de « lien substantiel ». Néanmoins les éléments de

l'établissement de ce lien de nationalité sont principalement décrits comme étant la propriété du navire et la maîtrise de sa gestion. Ces éléments soulignent la nécessité et le lien étroit devant exister entre le navire et l'État qui lui octroie sa nationalité.

Divers traités et instruments non contraignants ont tenté de renforcer la responsabilité des États du pavillon par l'intermédiaire de cette condition de lien entre l'État et le navire. Par exemple, l'Accord de 1993 visant à favoriser le respect des mesures internationales de conservation et de gestion interdit à chaque partie d'autoriser tout navire de pêche battant son pavillon à être utilisé pour la pêche en haute mer, à moins que la partie puisse exercer efficacement ses responsabilités en vertu de cet accord¹³⁶. En 1999, pour la première fois, l'Assemblée Générale des Nations Unies adopte une résolution mentionnant le terme de pêche INN. La résolution 54/32 de cette année exprimait ainsi la préoccupation que « les activités de pêche illégales, non réglementées et non contrôlées, y compris celles mentionnées dans le rapport du Secrétaire général, risquent fort d'épuiser les stocks de certaines espèces de poissons »¹³⁷. Elle contient deux mesures différentes : premièrement, elle encourage la FAO à élaborer un plan d'action sur la pêche INN, et deuxièmement, elle demande à l'Organisation Maritime Internationale (« OMI ») et à la FAO d'étudier des mesures visant à renforcer la responsabilité de l'État du pavillon en clarifiant le concept de « lien substantiel », introduit par la Convention de Genève de 1959¹³⁸ et repris ensuite dans la CNUDM¹³⁹. Malgré de multiples tentatives de clarification, aucun accord n'a été trouvé sur ce que signifie exactement les exigences d'un tel lien. Par conséquent, le terme est interprété de manière flexible. À l'heure actuelle, il n'existe aucun cadre international contraignant pour réglementer le processus d'enregistrement lui-même.

La Convention des Nations Unies de 1986 prévoit des normes internationales pour l'immatriculation des navires dans un registre national. Des références sont faites au lien substantiel, à la propriété, à la gestion, à l'immatriculation, à la responsabilité et au rôle de l'État

¹³⁶ *Accord de la FAO de 1993*, art. 3(3).

¹³⁷ Assemblée Générale des Nations Unies, *Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs*, UN Doc A/RES/54/32 (19 janvier 2000), préambule §9, accessible à l'adresse <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/237/88/PDF/N0023788.pdf?OpenElement>

¹³⁸ *Convention sur la haute mer*, article 5 §1

¹³⁹ *CNUDM*, art. 91 §1

du pavillon¹⁴⁰. En effet, le lien substantiel y est défini à travers différents éléments. Tout d'abord l'article 8 mentionne la participation des nationaux à la propriété des navires. Elle doit être « suffisante pour permettre à l'État du pavillon d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur les navires qui battent son pavillon ». La Convention rappelle également la participation des nationaux aux équipages. Effectivement, l'article 9 requiert qu'une « partie satisfaisante de l'effectif des officiers et des équipages » soit constituée « par des nationaux ou des personnes domiciliées ou ayant légalement leur résidence permanente dans l'État d'immatriculation ». Enfin il est souligné que le lien substantiel est défini par l'existence d'une administration maritime nationale compétente et adéquate soumise à la juridiction et au contrôle de l'État du pavillon. L'article 10, précise par exemple, qu'avant d'inscrire un navire sur son registre, l'État d'immatriculation devra s'assurer que la société propriétaire du navire ou une filiale soit établie sur son territoire. Si aucune société n'est établie, l'État du pavillon doit inscrire sur son registre de navires le représentant ou un gérant (personne physique ou une personne morale) qui doit être un national de l'État du pavillon ou qui a son domicile dans cet État.¹⁴¹ Ces dispositions se retrouvent rarement comme des obligations dans les registres des navires, ce qui pose de nombreux problèmes lors des enquêtes, notamment pour ce qui est de retrouver le propriétaire effectif des activités de pêche. Ainsi force est de constater qu'il s'agit plutôt d'une recommandation livrée à la bonne volonté des États¹⁴². Finalement, la Convention n'est pas entrée en vigueur en raison du manque de ratifications requises¹⁴³.

L'OMI a donc adopté et mis en œuvre un certain nombre de mesures visant à soutenir et à renforcer la juridiction de l'État du pavillon. En 2014, elle a par exemple créé un registre mondial des navires de pêches avec la mise en place d'un numéro d'identification unique pour l'immatriculation des navires. Le numéro OMI reste attaché au navire de pêche pendant toute la durée de leur vie indépendamment des changements de propriétaire ou de pavillon. Ce

¹⁴⁰ *Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires*, signée le 7 février 1986, TD/RS/CONF/19/Add.1, accessible à l'adresse https://treaties.un.org/doc/Treaties/1986/02/19860207%2008-58%20AM/Ch_XII_07p.pdf

¹⁴¹ *Id.*, Article 10

¹⁴² VOELCKEL M., « La convention des Nations Unies sur l'immatriculation des navires (du 7 février 1986) » in *Le pavillon*, colloque de l'Institut du Droit Économique de la Mer (IDEMER) et de l'Association Internationale du Droit de la Mer, Paris, Pedone, 2008, p.24

¹⁴³ La Convention requiert 40 signataires dont le tonnage combiné dépasse 25 % du total mondial. En date de mars 2020, 15 États avaient ratifié le Protocole ou y avaient adhéré (Albanie, Bulgarie, Côte d'Ivoire, Égypte, Géorgie, Ghana, Haïti, Hongrie, Irak, Libéria, Libye, Maroc, Mexique, Oman et Syrie) et la Convention avait été signée, sous réserve de ratification, acceptation ou approbation, par neuf autres États (Algérie, Bolivie, Cameroun, Fédération de Russie, Indonésie, Pologne, République tchèque, Sénégal et Slovaquie).

numéro permet d'établir un lien clair et limite les changements de pavillon et les pavillons de complaisance.

Renforcer la responsabilité de l'État du pavillon pourrait être une solution alternative à l'instauration d'une coordination accentuée entre les programmes d'arraisonnement et d'inspection en haute mer et différent régime de contrôle. Cependant, la difficulté de s'accorder sur ce que constitue le « lien substantiel » témoigne de l'impossibilité de faire évoluer le principe de compétence exclusive de l'État du pavillon et donc de son inévitable affaiblissement.

b) La responsabilité internationale de l'État en haute mer

La responsabilité internationale de l'État a été essentiellement conçue comme une institution juridique opposant deux États. Contrairement à ce qui se passe en droit interne, la responsabilité des États en droit international échappe largement au juge international¹⁴⁴. De plus, le droit international ne connaît pas d'institution centralisée chargée de s'assurer de l'exécution effective des engagements pris par les États. Par conséquent, les États s'estimant lésés doivent prendre des mesures contre ceux qu'ils tiennent responsable afin qu'ils s'acquittent de leurs obligations. La responsabilité internationale de l'État pour fait illicite a tout de même fait l'objet d'un travail de codification. Elle semble aujourd'hui réglées par le projet d'articles sur la responsabilité internationale des États de 2001. Ce texte n'a cependant pas été codifié par la suite et n'a donc aucune valeur contraignante. La CDI s'est cependant appuyée sur cette codification pour adopter en 2011 un texte dédié à la responsabilité des organisations internationales.

Concernant la responsabilité de l'État en matière de gestion des ressources halieutiques en haute mer, la Déclaration de Stockholm de juin 1972, dans son principe 22, invite les États à développer le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de pollution. Par la suite, le principe 13 de la Déclaration de Rio de 1992 va dans le même sens en demandant aux États de : « développer d'avantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ».

¹⁴⁴ Pierre-Marie DUPUY, Yann KERBRAT, *Droit international public*, Dalloz, 15e éd., 2020, p.525

L'apport de la CNUDM est à relever puisqu'il consacre au niveau conventionnel d'innombrables obligations à la charge des États dans les eaux internationalisées à travers les activités et les actions que ces États pourraient y mener, autoriser ou patronner. La violation de ces obligations par les États constitue au sens du droit international un manquement susceptible d'engager leur responsabilité internationale. En effet, comme indiqué ci-dessus, l'article 235 de la Convention sur le droit de la mer dispose que les États sont responsables de l'exécution de leurs obligations en matière de protection et de préservation du milieu marin conformément au droit international. Malgré la multiplication des faits illicites en mer, cette responsabilité semble parfois ignorée ou simplement écartée, en raison des problèmes liés à sa mise en œuvre. Cela s'observe particulièrement pour les violations ayant lieu dans un espace maritime international.

Ces difficultés nous amènent à réfléchir sur le régime de la responsabilité internationale des États en mer. Concernant les ressources halieutiques, la dimension environnementale a été présente dans plusieurs affaires soumises au Tribunal International du Droit de la Mer (« TIDM »), et notamment dans celles traitant de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Pourtant, la matière se caractérise encore aujourd'hui par sa fragilité et l'absence d'un régime général robuste et contraignant. La pratique n'a que peu contribué au développement du droit de la responsabilité, car la quasi-totalité des litiges interétatiques ont été réglés par la négociation d'accords de compensation, conclus sans référence à des règles de contentieux international¹⁴⁵. Néanmoins, dans un avis consultatif du 1er février 2011, la Chambre du TIDM s'est appuyée sur les travaux de la CDI pour considérer que « Tout État Partie pourrait également prétendre à réparation au vu du caractère *erga omnes* des obligations ayant trait à la préservation de l'environnement en haute mer et dans la Zone »¹⁴⁶. Il y a là une clarification, qui pourrait faciliter l'invocation de la responsabilité d'un État ou groupe d'États pour des dommages climatiques.

La complexité à ce jour d'engager la responsabilité de l'État pour non-respect de ses engagements en matière de surpêche et de lutte contre les activités INN traduit les difficultés d'adaptation du principe d'exclusivité de l'État du pavillon au contexte moderne. Face à la nécessité de renforcer le cadre réglementaire afin d'assurer une meilleure préservation et gestion des ressources halieutiques, le corollaire de la liberté de pêche se trouve dépassé.

¹⁴⁵ Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis », *Revue générale de droit international public*, N°1, 1995, p. 48

¹⁴⁶ Avis consultatif, Responsabilités et obligations des États qui patronnent des Personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone, TIDM Recueil 2011 (1^{er} février 2011), §180, accessible à l'adresse https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_fr.pdf

2. Éradiquer le phénomène de pêche INN par la gestion commune

La coopération instaurée progressivement pour lutter contre la pêche INN semble avoir atteint une limite. La gestion commune à travers un organisme intergouvernemental autonome permettrait de la dépasser (a). Le régime de lutte contre la pêche INN est aujourd'hui très disparate d'un État à l'autre voir d'une région à une autre. En adoptant une compétence universelle en la matière ce régime serait harmonisé (b).

a) Création d'un organisme intergouvernemental autonome en charge de la protection des ressources halieutique en haute mer

Écrivant du point de vue de la conservation de la biodiversité, Stuart Kaye cherche des solutions suprarégionales à la question de la surveillance de la haute mer, suggérant que l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM), qui est le seul organisme ayant compétence sur les fonds marins dans les zones situées au-delà des plateaux continentaux, est une solution appropriée¹⁴⁷. Ainsi, une méthode alternative d'application des règlements serait de développer un organisme international intergouvernemental responsable de l'utilisation durable des ressources océaniques. Cet organisme aurait la charge d'établir les normes environnementales pour assurer la conservation des stocks de poissons et pourrait s'appuyer sur l'application des États contractants¹⁴⁸.

L'Autorité International des Fonds Marins, nous fournit un bon exemple de ce à quoi pourrait ressembler une gouvernance mondiale de la pêche en haute mer. Tout comme la haute mer, les grands fonds marins sont situés au-delà de la juridiction nationale. Il s'agit de la partie de l'océan qui ne fait partie d'aucun État, mais qui fait partie du patrimoine mondial. Elle est également couramment appelée la « Zone »¹⁴⁹ et comprend l'ensemble de l'océan profond situé au-dessous de 200 mètres. Elle est aujourd'hui le plus vaste habitat disponible pour le monde vivant mais également le plus difficile d'accès. Les enjeux des grands fonds marins

¹⁴⁷ Stuart KAYE, « Implementing High Seas Biodiversity Conservation : Global Geopolitical Considerations », *Marine Policy*, 2004, N° 28, pp. 221-226

¹⁴⁸ Malcom CLARKE, *Maritime law evolving*, Bloomsbury Publishing, 1^{ère} éd., 2013, p.110.

¹⁴⁹ Ce terme trouve son origine dans le discours de l'ambassadeur matlais Arvid Pardo prononcé devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 1^{er} novembre 1967. Dans le but de prévenir les dommages résultant de l'appropriation des ressources des fonds marins par les Etats, Pardo a proposé de réserver les fonds marins et le plancher océanique à des fins exclusivement pacifiques et l'utilisation de leurs ressources pour l'intérêt commun de l'humanité.

portent à ce jour sur l'exploration et de l'exploitation des ressources minérales. L'AIFM a été créée en vertu de la partie XI de la CNUDM et de son accord de 1994 relatif à l'application de la partie XI de la CNUDM.¹⁵⁰ Comptant un total de 168 membres, l'AIFM est classée comme un organisme autonome et est placée sous la direction de son propre secrétaire général, qui convoque sa propre assemblée générale une fois par an. Les pays ont poussé l'AIFM à adopter des réglementations en matière d'exploration pour s'engager dans l'exploitation minière des grands fonds marins. Par le biais du Code minier, publié par l'AIFM et en collaboration avec ces pays, l'organisation a tenté de créer un ensemble de règles, de règlements et de procédures pour réglementer la prospection, l'exploration,¹⁵¹ et l'exploitation¹⁵² des minéraux marins dans la zone internationale des fonds marins. L'objectif n'est pas d'empêcher en soi l'exploitation minière mais bien de s'assurer en amont de l'impact négligeable de ces activités. D'où l'importance du Code minier lorsqu'il s'agit de déterminer les zones d'extraction, de délivrer des permis aux sociétés minières et de rédiger les normes techniques et environnementales. Dès le début de ce processus, l'AIFM, qui jusque-là opérait discrètement, s'est retrouvée sous les feux des projecteurs. Elle a subi la pression d'acteurs privés et a dû faire face à des désaccords entre États. Ces points de friction concernent l'accès aux ressources, la gestion durable de ces ressources, la définition de normes environnementales et le mode de financement. L'AIFM a également été critiquée pour son manque de transparence quant à son processus de décision et aux intérêts qui animent réellement l'organisation.

La solution envisagée par Crothers et Nelson est similaire mais plus complète. Effectivement, elle consiste à créer non pas une mais plusieurs nouvelles entités : des sociétés de gestion des pêches en haute mer et d'un organisme indépendant chargé de fixer des normes environnementales. Les sociétés auraient pour mandat de maximiser les bénéfices cumulés de la pêche en haute mer dans des zones désignées, soumises à des normes environnementales et à des contrôles sous l'égide des Nations Unies. Tous les États du monde auraient des parts dans

¹⁵⁰ *Accord relatif à l'application de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982*, signé à New York le 28 juillet 1994 et entré en vigueur le 16 novembre 1994, 1836 UNTS 3, No 31364, accessible à l'adresse https://treaties.un.org/doc/Treaties/1994/11/19941116%2006-01%20AM/Ch_XXI_06a_p.pdf

¹⁵¹ Conseil de l'Autorité des fonds marins, *Décision du Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins concernant les modifications à apporter au Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone et des questions connexes*, ISBA 19/C/17 (22 juillet 2013), accessible à l'adresse https://isa.org.jm/files/files/documents/isba-19c-17_2.pdf

¹⁵² Commission juridique et technique de l'Autorité des fonds marins, *Projet de règlement relatif à l'exploitation des ressources minérales dans la Zone*, ISBA/25/C/WP.1 (22 mars 2019), accessible à l'adresse https://isa.org.jm/files/files/documents/isba_25_c_wp1-f_0.pdf

ces sociétés. Cela nécessite un changement radical du cadre juridique en place avec notamment la liberté de pêche en haute mer qui serait supprimée. De plus, l'organe indépendant aurait le pouvoir de sanctionner ou de prendre des mesures de réparation lorsque les entreprises ne respectent pas les normes en vigueur. Ce nouveau mode de gestion envisagé doit permettre à toutes les nations de bénéficier de la pêche en haute mer, qu'elles participent ou non aux activités de pêche, que l'ensemble des captures soient durables sur le plan environnemental, que les ressources halieutiques soient utilisées efficacement et que les organismes de gestion soient tenus pour responsables¹⁵³.

Selon Hannesson cette solution est encore plus utopiste que celle consistant à étendre les frontières de la ZEE¹⁵⁴. Il considère que cela implique que les États parties acceptent que des organes extérieurs vérifient le respect et l'application effective des standards environnementaux établis et qu'une autre approche en la matière doit être étudié.

Cependant, adapter cette approche au contexte de la pêche en haute mer nous amène à nous poser la question suivante : plutôt que de compter sur la coopération des nations par le biais des ORGP, pourquoi ne pas créer une organisation de gestion responsable dont les nationaux seraient les bénéficiaires ? L'idée générale tend à ce que les ressources pêchées en haute mer soient gérées pour le bénéfice des populations du monde entier. Néanmoins, compte tenu des défis auxquels est confrontée l'AIFM, alors même que tous les États ont initialement consenti à la création de cet organisme chargé de la gestion de la zone et de ses ressources, il est peu probable qu'un organisme intergouvernemental international trouve sa place pour la gestion des pêches en haute mer. En effet, il est difficile d'imaginer un changement radical de d'orientation de la part des États. En d'autres termes, passer d'un régime permettant aux États de tirer un bénéfice unilatéral de la pêche¹⁵⁵ à une organisation intergouvernementale de gestion responsable dont les ressortissants sont les bénéficiaires effectifs.

Par conséquent, si les États réussissaient à atteindre ce niveau de coopération les programmes d'arraisonnement et d'inspection ne seraient plus utiles car la compétence exclusive de l'État du pavillon perdrait de son prestige et serait significativement amoindrie. Chaque État devra rendre compte à l'organisme en charge et les régimes de coopération, dont

¹⁵³ G.-T (Stan) CROTHERS, Lindie NELSON, « High Seas Fisheries Governance: a framework for the Future? », *Marine Resource Economics*, 2006, Vol. 21, N°4, p.344

¹⁵⁴ Rögnvaldur HANNESSON, « Rights based fishing on the high sea: Is it possible? », *Marine Policy*, 2011, N°35, pp. 667-674

¹⁵⁵ Pour plus d'informations, voir G.-T (Stan) CROTHERS, Lindie NELSON, « High Seas Fisheries Governance: a framework for the Future? », *Marine Resource Economics*, 2006, Vol. 21, N°4, pp. 341-353.

le but est de renforcer les mécanismes de contrôles, n'auraient plus lieu d'être.

b) *Adoption d'une compétence universelle pour lutter contre la pêche INN*

La littérature spécialisée commence à montrer que la pêche INN est associée à d'autres activités criminelles organisées, comme le trafic de drogue, la traite des êtres humains, l'esclavage et la contrebande d'armes. L'établissement d'une juridiction universelle contre la pêche INN inspirée du régime contre la piraterie en haute mer est donc à envisager.

Pendant des siècles, les pirates ont été universellement condamnés comme *hostis humani generi* - ennemis de l'humanité tout entière parce qu'ils attaquent des navires en haute mer, et donc en dehors de la juridiction territoriale de toute nation, ce qui a un effet dévastateur sur le commerce et la navigation dans le monde. La lutte contre la piraterie ne soulève aucun problème de souveraineté lorsque l'acte est commis dans les eaux territoriales d'un État. Mais avec le développement de la notion de liberté en mer des difficultés juridique voient le jour. C'est pour répondre à ces enjeux qu'apparaît au XIX^e siècle la notion de compétence universelle. Pour concilier la compétence universelle avec la loi du pavillon, on considère que les navires pirates sont des navires sans pavillon ou, lorsqu'ils ont un pavillon, que leur activité de piraterie constitue une dénationalisation. Déjà formulé par Grotius pour l'espace terrestre elle est désormais utilisée pour justifier la répression en haute mer. Adapté au régime de lutte contre la pêche INN, on peut imaginer que les activités donnant naissance à la compétence universelle d'un État pourrait être par exemple un navire pêchant dans une zone interdite ou alors utilisant des moyens non adaptés tel que des grands filets pélagiques.

Deux accords internationaux importants ont directement abordé et défini le crime de piraterie. Le premier est la Convention sur la haute mer de 1958. Le second traité pertinent est la CNUDM, qui énumère trois circonstances justifiant l'arraisonnement d'un navire étranger¹⁵⁶ : des motifs raisonnables de soupçonner que le navire se livre à la piraterie, au commerce d'esclaves ou à des émissions non autorisées. Un navire de guerre peut également arraisonner un navire apatride. Les deux traités définissent la piraterie en des termes similaires et ont été

¹⁵⁶ CNUDM, article 110 : « Tous les États coopèrent dans toute la mesure du possible à la répression de la piraterie en haute mer ou en tout lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État ».

reconnus comme ayant un caractère normatif et reflétant une norme existante du droit international coutumier qui est contraignante même pour les nations qui ne sont pas parties à la convention, y compris les États-Unis. La piraterie constitue un délit unique car elle permet aux nations d'invoquer la compétence universelle, de sorte que tous peuvent arrêter et poursuivre les pirates devant leurs tribunaux nationaux, indépendamment de l'existence d'un lien juridictionnel. Le droit international prohibe néanmoins toute intervention dans les eaux territoriales étrangères. Les actes commis dans cet espace ne sont pas considérés comme de la « piraterie » mais plutôt comme des activités de brigandages relevant de la juridiction de l'État côtier. Un État dispose d'un droit de poursuite pour tout acte illicite commis dans les eaux relevant de sa souveraineté, y compris jusqu'en haute-mer, mais il cesse dès que le navire poursuivi entre dans la mer territoriale de l'État dont il relève ou d'un autre État¹⁵⁷. De plus, ce droit de poursuite n'est autorisé qu'aux navires de guerre ou des aéronefs militaires ou d'autres navires ou aéronefs qui portent des marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public et qui sont autorisés à cet effet. Enfin, dans un but de préserver la souveraineté des États côtiers, le droit international de la mer ne permet pas de poursuivre un navire pirate de la haute mer vers les eaux territoriales d'un État tiers¹⁵⁸.

La pêche INN n'est pas considérée comme un crime international au même titre que la piraterie.⁹² Cela rend plus difficile le suivi, la surveillance, l'interdiction et, surtout, la poursuite de la pêche INN en haute mer. La promotion d'une nouvelle forme de crime universel sous la forme d'une série définie d'actes qui porte atteinte aux ressources marines vivantes et qui est directement criminalisé par le droit international serait un défi des plus difficiles. Faire de la pêche INN un crime universel en obtenant l'acceptation internationale d'une nouvelle forme de crimes portant atteinte aux ressources marines vivantes sera coûteux, et cela ne donnera que des résultats décevants, voir aucun à court et moyen terme.

S'il existe des solutions variées aux programmes d'arraisonnement et d'inspection en haute mer force est de constater qu'elles sont également limitées. Les solutions complémentaires peuvent se révéler intéressantes mais ne suffisent pas en elles-mêmes. Elles

¹⁵⁷ *CNUDM*, article 111

¹⁵⁸ Bernard DROBENKO, « La piraterie saisie par le droit » [en ligne], *Neptunus*, Centre de Droit Maritime et Océanique, 2015, Vol. 21, pp.5, [consulté le 02/09/2022], https://cdmo.univ-nantes.fr/medias/fichier/dobrenkopiraterie_droit_article_2015_bd_1443617968107.pdf?ID_FICHE=1032783&INLINE=FALSE

nécessitent une coordination soutenue entre plusieurs régimes pour être réellement efficaces ce qui posent des problèmes de logistique et de coûts. Enfin les solutions alternatives aux programmes d'arraisonnement et d'inspection sont soit déjà dans une impasse, soit peu réaliste à ce jour.

Conclusion

La structure du droit international de la mer est très largement dominée par les interrogations relatives à l'équilibre des pouvoirs juridiques existant entre les trois types d'États ayant des compétences maritimes. Il s'agit de l'État du pavillon, de l'État côtier et de l'État du port. Concernant ce premier, l'étude des programmes d'arraisonnement et d'inspection en haute mer par un État autre que l'État du pavillon révèle une partie de ces enjeux. Derrière la question de lutte contre la pêche illégale non-déclarée et non réglementée se cache celle de la mise en place effective de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Le droit international connaît des lacunes indéniables lorsqu'il s'agit d'appliquer efficacement le traité, et particulièrement en haute mer. Du fait de leur objectif visant à atténuer le principe de compétence exclusive de l'État du pavillon sur ses navires, les programmes d'arraisonnement et d'inspection sont symptomatiques des difficultés rencontrées en haute mer en matière de gestion commune et conservation des ressources.

Les programmes d'arraisonnement et d'inspection en haute mer ainsi que les solutions alternatives ne semblent pas convenir à la réalité de la lutte contre la pêche INN en haute mer. Ce qui nous pousse à nous demander : avons-nous le bon diagnostic ? À ce sujet, Davor Vidas rappelle que si les activités menées par les navires se livrant à de la pêche INN est une manifestation importante du problème, elle n'en constitue néanmoins pas l'origine. La pêche INN s'est aussi montrée résiliente aux mesures réglementaires visant à restreindre les activités des navires de pêche en mer et les opérations menées par les navires ne représente pas l'objectif ultime des opérateurs concernés. Par conséquent, l'auteur suggère que les principaux efforts déployés jusqu'à présent ont consisté à traiter les symptômes plutôt que les causes. De plus, les efforts fournis se sont appuyés sur des moyens relativement coûteux tels que le contrôle en mer ou se sont basés sur des concepts qui se sont avérés controversés, comme la tentative de définir ce qui constitue un lien substantiel. Ainsi la pêche ne représenterait en réalité qu'une partie du problème et son étendu serait bien plus large que ce qu'indique le terme « pêche INN ». Il

conviendrait donc de parler « d'opération INN » qui repose en réalité sur trois piliers : activité des navires de pêche ; les captures et les produits dans le commerce et le marché internationaux ; l'infrastructure globale de l'opération INN.

Les régimes de contrôles complémentaires aux programmes d'inspection et d'arraisonnement semblent offrir la solution la plus réaliste et efficace. Elle nécessite néanmoins une coordination accrue entre les différents mécanismes et donc d'une coopération accentuée entre les États et les différents cadres réglementaires.

Le Secrétaire général des Nations Unies a récemment mis en lumière les lacunes du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement. Prônant la rédaction d'un pacte mondial pour l'environnement il établit en amont plusieurs constats concernant les multiples conventions et cadres réglementaires établis. Un certain nombre d'entre eux peuvent faire échos aux limites du droit international général en matière de lutte contre la pêche INN. Tout d'abord, il n'existe pas, dans le droit international de l'environnement, un cadre normatif global unique qui énoncerait des règles et principes d'application générale. Les Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME)¹⁵⁹, sont les sources prédominantes du droit international de l'environnement¹⁶⁰. Deuxièmement, le droit international de l'environnement se caractérise par une fragmentation et un manque général de cohérence et de synergie entre un grand nombre de cadres réglementaires sectoriels. Cela se vérifie à travers la protection des ressources halieutiques encadrée par le régime de l'État du port, côtier et du pavillon. En matière de lutte contre le réchauffement climatique le protocole de Kyoto et l'Accord de Paris de 2015 comportent des dispositions visant à stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre. Dans ce cadre l'interaction de multiples traités auxquels sont parties des États très divers et qui imposent des obligations différentes posent un défi systémique au sein du régime des Nations unies sur le changement climatique¹⁶¹. Troisièmement l'articulation entre les accords environnementaux multilatéraux et les instruments liés à l'environnement reste problématique en raison du manque de clarté de nombreux principes du droit de

¹⁵⁹ Désigne l'ensemble des traités internationaux adoptés aux niveaux régional et mondial traitant du droit de l'environnement.

¹⁶⁰ Assemblée Générale des Nations Unies, *Lacunes du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement : vers un pacte mondial pour l'environnement, Rapport du Secrétaire général*, UN Doc A/73/419 (13 décembre 2019), p.4, accessible à l'adresse https://digitallibrary.un.org/record/1655544/files/A_73_419-FR.pdf?ln=en

¹⁶¹ Assemblée Générale des Nations Unies, *Lacunes du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement : vers un pacte mondial pour l'environnement, Rapport du Secrétaire général*, UN Doc A/73/419 (13 décembre 2019), p.17, accessible à l'adresse https://digitallibrary.un.org/record/1655544/files/A_73_419-FR.pdf?ln=en

l'environnement. De la même façon que la définition de « lien substantiel » fait défaut en matière de pêche, ils existent aujourd'hui environ sept définitions de ce qui est considéré comme un sac en plastique, ce qui ne contribue pas aux efforts visant à réduire leur prolifération. Enfin, un constat général s'impose : il existe aujourd'hui des lacunes relatives à la mise en œuvre et à l'efficacité du droit international de l'environnement.¹⁶²

¹⁶² Assemblée Générale des Nations Unies, *Lacunes du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement : vers un pacte mondial pour l'environnement, Rapport du Secrétaire général*, UN Doc A/73/419 (13 décembre 2019), p.40, accessible à l'adresse https://digitallibrary.un.org/record/1655544/files/A_73_419-FR.pdf?ln=en

English (Short) Version

Abstract

High seas boarding and inspection programs aim to enforce the right to inspect another State's vessel. They are established either through bilateral channels or within the framework of Regional Fishery Management Organizations. Their goal is to tackle Illegal Unreported and Unregulated fishing, as well as to establish better management and conservation of fisheries resources. They are deeply rooted in different sources of international law encouraging cooperation between states. Boarding and inspection schemes take place on the high seas and aim to overcome the issue of flag State exclusivity to effectively enforce the UNCLOS.

Key words

Flag State exclusivity – IUU fishing – RFMO – Enforcement mechanism – Ocean Conservancy – High Seas

Introduction

According to the latest Food and Agriculture Organization's ("FAO") publication on the state of world fisheries and aquaculture, the fraction of fish stocks that are within biologically sustainable levels decreased from 90 percent in 1974 to 65.8 percent in 2017.¹⁶³ This same organization recently stressed that Illegal, Unreported and Unregulated ("IUU") fishing accounts for approximately USD 10-23 billion worth of fish taken annually (1 in 5 fish).¹⁶⁴ Nevertheless, estimating the exact magnitude of IUU fishing is complex. It depends on many factors such as the type of fishery and the availability of information¹⁶⁵. IUU fishing is one the major threats to marine ecosystems. It undermines the worldwide efforts made by governments, Regional Fisheries Management Organization ("RFMOs"), intergovernmental and non-governmental organizations to sustainably manage fisheries and to conserve marine biodiversity. The impacts are not only environmental but also often lead to the collapse of local fisheries, especially in developing countries, threatens livelihoods, increases poverty, and

¹⁶³ See FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action* 47 (2020).

¹⁶⁴ See FAO, *The Global Record of Fishing Vessels, Refrigerated Transport Vessels and Supply Vessels 2* (2016).

¹⁶⁵ See FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action* 112 (2020).

augments food insecurity.¹⁶⁶ As defined by the FAO, IUU fishing is a broad term that captures a wide variety of fishing activity that occurs both on the high seas and in areas within national jurisdiction. It concerns all aspects and stages of the capture and utilization of fish, and it may sometimes be associated with organized crime. Due to the strengthening of national legal frameworks establishing sustainable resource management regimes within the Exclusive Economic Zones (EEZs), improved fishing techniques such as large pelagic nets¹⁶⁷ or sonars and the development of refrigerated transport vessels and supply vessels allowing fishing vessels to remain at sea for several months. IUU fishing has gradually migrated to the high seas and the process of over-fishing that began in the middle of the 19th century has accelerated¹⁶⁸. Thus, this paper will focus primarily on mechanisms dealing IUU fishing in this area, since, as we will see, it is the most difficult place to control. Although there is no formal definition of the high seas, they should be understood as an area that remains beyond national spaces, as described in Article 86 of United Nation Convention on the Law of the Sea (“UNCLOS” or “LOS Convention”).¹⁶⁹ The regime that still applies to the high seas was first defined by Grotius in *Mare Liberum*.¹⁷⁰ The Dutch jurist formulated the new principle that the sea was an international territory and that all nations were free to use it for maritime commerce. Freedom of the high seas was first codified in the Convention on the High Seas, Geneva, 29 April 1958.¹⁷¹ At that time, the open nature of the high seas meant freedom of navigation, whether for trade or for fishing and whaling. This arrangement suited the great powers of the day and explains why it was recognized as an international right. It was also an appropriate agreement for the ocean as an under-exploited frontier. The LOS Convention adopted this approach because it respected the interest of flag states, particularly the major maritime powers, in the free use of the sea by their vessels. The depletion of fisheries resources was not recognized by the leading

¹⁶⁶ E.g Sjarief Widjaja, et al., *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers* 21 (Washington, DC: World Resources Institute. eds., 2019) (“Saiko is the local name for illegal fish transshipments in Ghana, where industrial trawlers transfer frozen fish to specially adapted canoes out at sea. It used to be a practice whereby canoes would buy the unwanted bycatch of industrial vessels. However, the practice has developed into a lucrative industry in its own right, for which industrial fishers actively fish. Today, industrial trawlers target not only the demersal (bottom-dwelling) species for which they are licensed but also the same species as the artisanal fishing community, including the severely depleted small pelagics such as sardinella and mackerel. These catches, which often contain juvenile fish, are landed by the saiko canoes for onward sale to local markets. This has severe implications for Ghana’s artisanal fishing sector, which is critical to food security and provides significantly more jobs than the saiko industry.”).

¹⁶⁷ On the technical aspects of large-scale pelagic driftnets, see G.A. Res. 44/225 at 147 (Dec. 22, 1989).

¹⁶⁸ Daniel Pauly, et al., *Towards sustainability in world fisheries* 689-695 (Nature ed., 418 ed. 2002).

¹⁶⁹ United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 3 [hereinafter UNCLOS] art 86.

¹⁷⁰ See generally Hugo Grotius, *Mare Liberum*, (Lodewijk Elzevir ed., 1609).

¹⁷¹ See Convention on the High Seas, Geneva, 29 April 1958, 450 UNTS 11.

experts until the second half of the 20th century.¹⁷² A few decades later a paradigm shift finally took place, from an exploitation model to a resource management and conservation system. It has been reflected in the adoption of two important pieces of legislation: the 1993 FAO Compliance Agreement¹⁷³, addressing the issue of flagging or re-flagging of fishing vessels; the 1995 Fish Stock Agreement¹⁷⁴ implementing the provisions of the UNCLOS relating to conservation and management of fish stocks that move within and beyond exclusive economic zones and highly migratory fish stocks. Flag State refers to the country where a vessel is registered. To effectively implement all management and conservation measures to which the States have committed themselves at the regional and international levels, both agreements attempt to solve respectively the issues related to flags of convenience and geographical remoteness which makes it extremely challenging to control vessels on the high seas on the other end of the globe. Flags of convenience are a major threat when it comes to tackling IUU fishing on the high seas. The past decade has witnessed this phenomenon, with ships not registered where they are owned but in a growing list of flags of convenience states. The process of “flagging out” is in a way the maritime equivalent of the tax haven system. It allows a ship owner to escape the norms, regulations, controls, and taxes of the countries where he works.¹⁷⁵ Regulation may also be less stringent or less efficiently applied than it would be under more established flag States.¹⁷⁶ Nevertheless, both issues of geographical remoteness and ship registration, refer to the principle of exclusive flag State jurisdiction, corollary of the freedom of fishing on the high seas. The International Law Commission, in the Commentary to its 1956 Report, points out that “the absence of any authority over the ship on the high seas would lead to chaos”.¹⁷⁷ Thus, flag law has a traditional function of order at sea. Any vessel on the high seas is under the sole jurisdiction of the State whose flag it bears. In other words, it can only be controlled by its warships and military aircraft. However, there are two hypotheses that

¹⁷² See generally Tim D. Smith, *Scaling Fisheries: The Science of Measuring the Effects of Fishing, 1855-1955*, (Cambridge University Press ed., 1994).

¹⁷³ See FAO Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, Nov. 24, 1993 [hereinafter 1993 FAO Agreement].

¹⁷⁴ See Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, Aug. 4, 1995, 2167 U.N.T.S. 3 [hereinafter Fish Stock Agreement].

¹⁷⁵ See *Flag of Convenience*, ITF, <https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-of-convenience> (last visited May 03, 2022).

¹⁷⁶ See Patricia Birnie et al., *International Law of The Environment* 398 (Oxford ed., 3rd ed. 2009).

¹⁷⁷ See International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the work of its eighth session*, Vol II, Article 30, Commentary, §1, (A/3159), A/CN.4/104 (23 April 1956 - 4 July 1956).

undermine this principle: universal jurisdiction in matters of piracy¹⁷⁸ and the traditional right of visit by warships as provided for in article 110 UNCLOS in cases slave trade, absence of nationality of the pirate vessel, etc... At the same time, the exclusive jurisdiction of flag States implies the unity of the applicable law, i.e., that of the flag State. This unity only ceases when the vessel is in the territorial water of the transit or host State. Therefore, this principle is characterized by a double requirement: that of the attachment of the vessel to the State and that of the exercise by the flag State of its jurisdiction and its effective control. The implementation of substantive rules cannot be ensured without effective compliance mechanisms. Thus, it becomes necessary to find such mechanisms to enable conservation of marine species on the high seas. Although the definition of the concept of compliance in international law may vary among authors, compliance can be broadly defined as the conduct of a State that complies with its international obligations.¹⁷⁹ The essence of boarding and inspection regime is to combat the major abuses that take place in the high sea's fisheries due to the major weaknesses that arise from the very nature of the principle of freedom governing this area. Widely developed within the framework of the 1995 Agreement, three phases can already be distinguished: boarding of the vessel; inspection; investigation and sanction. In short, on the high seas in an area covered by an RFMO, boarding and inspection can be carried out by a State other than the flag State which contradicts the principle of exclusive flag State jurisdiction. The requirements to implement them will later be covered in the development.

I-Boarding and Inspection Programs on the High Seas Embedded in the International Legal Framework

These programs are rooted into different international standards, taking the form of incentives for extensive cooperation between states. The UNCLOS established a general but incomplete cooperation scheme. With the excessive exploitation of certain resources and the depletion of others, concerns about the conservation of biological resources became widespread by the end of the 20th century. The 1993 FAO Compliance Agreement and the 1995 Fish stock agreement were created to clarify and improve the regime established by UNCLOS.

¹⁷⁸ See UNCLOS, article 110 ("All States shall cooperate to the fullest extent possible in the repression of piracy on the high seas or in any place outside the jurisdiction of any State"); See Convention on the High Seas, Geneva, 29 April 1958, 450 UNTS 11 article 14.

¹⁷⁹ Yoshifumi Tanaka, *The International law of the sea* 310 (Cambridge ed., 3rd ed. 2019).

A. *Incomplete cooperation scheme established under UNCLOS*

Freedom of the high seas is subject to obligations. Some of these obligations are linked to the activities carried out on the high seas and depend on the flag State, such as the conditions relating to freedom of fishing¹⁸⁰, the taking of measures for the conservation of biological resources¹⁸¹ or marine mammals.¹⁸² Indeed, Article 87, (1), (e), of the Convention states in part:

“The high seas are open to all States, whether coastal or landlocked. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by this Convention and by other rules of international law. It comprises, *inter alia*, both for coastal and land-locked States: freedom of fishing, subject to the conditions laid down in section 2.”¹⁸³

Dictated by the imperative of conservation, Section 2, Part VII¹⁸⁴ of the Convention details the conditions for exercising freedom of fishing. However, it must be noted that at the time of the drafting of UNCLOS, in the 1970s, there was not yet a generalized concern for the conservation of the living resources of the high seas. Therefore, the contribution of UNCLOS is limited in this matter. Indeed, if article 117¹⁸⁵ requires States to take conservation measures, these are not clearly defined in articles 118 and following. This is evidenced by the goal of "maintaining or restoring stocks"¹⁸⁶, twice mentioned in article 119 and which seems to provide the most advanced element of definition of conservation measures. Additionally, the phrase "which may be necessary"¹⁸⁷, seems to attenuate the binding value of article 117. Thus, the 1982 Convention, because of the scope it covers and facing the need to have as many States as

¹⁸⁰ *See* UNCLOS art. 116.

¹⁸¹ *Id.* art. 117.

¹⁸² *Id.* art. 120.

¹⁸³ *Id.* art. 87 (1) (e).

¹⁸⁴ *See id.* art. 192 (“States are obliged to “protect and preserve the marine environment”). This is a general statement that arguably binds not only the contracting party to UNCLOS but all States and one which is firmly accepted under customary international law. The term “pollution of the marine environment” was only broadly defined *see* UNCLOS art. 1 (4) (“means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities;”).

¹⁸⁵ *Id.* art. 117.

¹⁸⁶ *Id.* art. 119 (a) – 119 (b).

¹⁸⁷ *Id.* art. 117.

possible to adhere to it. The Convention does not really set a clear objective and does not establish any specific enforcement solution in this field. It leaves it up to the States Parties to determine, through treaty mechanisms and regional fisheries organizations¹⁸⁸, the measures necessary to ensure the conservation of fish stocks on the high seas. In this respect, Article 118¹⁸⁹ of UNCLOS, although incomplete, is essential as it provides that States Parties must negotiate with States whose nationals exploit the same resources or resources in the same area with a view to taking conservation measures.

B. The 1993 FAO Agreement to control fisheries on the high seas

The main purpose of the 1993 Agreement is to address the problem of flagging or re-flagging of fishing vessels¹⁹⁰ as a means of evading compliance with agreed international conservation and management measures. In force since April 24, 2003, it has been ratified by 41 States and the European Union. The goal for the Agreement is to be transposed into State parties' national legislation schemes. The Agreement fills a legal gap allowing vessels to change their State of registry to avoid being bound by an international agreement that has been signed by their previous flag State.¹⁹¹ It is the first instrument establishing a link between the duty to fly the flag of a State and the right to fish on the high seas. On this issue the United Nations Advisory Panel on Flag State Implementation stated: "This is an important advance in flag State control as it provides a means for a State to control vessels flying its flag."¹⁹² Indeed, States are invited to grant their flag only to vessels over which they exercise effective control, take preventive measures to avoid infringements and take repressive measures against offenders.¹⁹³ Based on flag State responsibility, enshrined in customary law, the Agreement relies on these States to ensure compliance with conservation and management measures for fishery resources. For this reason, it provides that the act of registering or recording a fishing vessel with the

¹⁸⁸ *Id.* art. 117.

¹⁸⁹ *Id.* art. 118.

¹⁹⁰ Referring to the issue of flag of conveniences.

¹⁹¹ Mark Zacharias, et al., *Marine Policy: an introduction to governance and international law of oceans* 208 (Routledge ed., 2nd ed. 2019).

¹⁹² United Nation General Assembly, *Oceans and the Law of the Sea - Advisory Panel on Flag State Implementation*, A/59/63 (5 March 2004), §44.

¹⁹³ See 1993 FAO Agreement, art. 3.

competent authorities of the flag State does not give access to the fishing areas.¹⁹⁴ Vessels must now be duly authorized to fish. The State that issues an authorization to a fishing vessel must ensure that it can effectively exercise its control over the activities, which requires the existence of a substantial link with the vessel concerned. Furthermore, it is also foreseen that States are committed not to issue fishing authorizations to vessels whose license has been suspended or withdrawn by any other State for infringement of these measures.¹⁹⁵ Effectiveness also depends on the transparency of fishing activities on the high seas. In this respect, the Agreement compels States Parties to keep a file containing all relevant information concerning fisheries activities and management. This document is made available to the FAO as well as to the other States Parties.¹⁹⁶ Any of them, thanks to this information and when having sufficient reason to believe that a fishing vessel is engaged in activities likely to undermine the effectiveness of conservation and management measures, may draw the attention of the concerned State and, if necessary, of the FAO. Finally, the Agreement does not contain any provision obliging States to be part of regional agreements, nor does it authorize controls by States other than the flag State. However, it marks an important step in the internationalization of controls of fishing activities on the high seas by developing cooperation between the States Parties and in the process towards the adoption of the 1995 Fish Stock Agreement.¹⁹⁷

C. The 1995 Fish Stock Agreement and the operational approach to UNCLOS

The Agreement aims to implement the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea relating to the conservation and management of fish stocks that move within and beyond exclusive economic zones (straddling stocks) and highly migratory fish stocks. It has been ratified or acceded to by 90 States and the European Union. Although UNCLOS provides that greater cooperation must be established, it is the Agreement of December 4, 1995, that details and establishes further cooperation. Indeed, articles 20 to 23 of the Agreement constitute the basis for the application of the rules by a State other than the flag State, both at

¹⁹⁴ See Djamchid Momtaz., "La juridiction larvée des États côtiers sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrants" in Najeeb Al-Nauimi, Richard Meese, *International legal issues arising under United Nations decade of international law* 559 (Martinus Nijhoff ed., 1994).

¹⁹⁵ See Gerald Moore, *Un nouvel accord de la FAO pour contrôler la pêche en haute mer*, 7 *Espaces et Ressources Maritimes*. 62-67 (1993) (discussing the content of the 1993 FAO Agreement).

¹⁹⁶ See 1993 FAO Agreement, art. 6.

¹⁹⁷ See Philippe Vincent., *Droit de la mer* 317 (Bruylant ed., 2020).

sea and in ports.¹⁹⁸ It is important to note that the general intent of the agreement is that all States must cooperate¹⁹⁹ to ensure compliance with and enforcement of the conservation and management measures adopted by RFMOs, whether they are members or a third-party State. To this end, they must issue licenses so that fishing can be carried out under their control, keep a register to verify whether a vessel has been authorized by the competent administration, regulate their marking for identification purposes, etc.²⁰⁰ In this respect, Article 18²⁰¹ considerably enriches the list of obligations established in Article 98 of UNCLOS.²⁰² It provides that the flag State is responsible for policing its vessels to ensure compliance with the measures it is required to take.²⁰³ Furthermore, in accordance with Article 19 of the Agreement²⁰⁴, the State must take all necessary measures to prevent the offender from continuing its illegal fishing activity. The true innovation of the Fish Stock Agreement lies in that it paves the way to high sea control by a State other than the flag State. Once again, Articles 20 to 23²⁰⁵ precisely defines policing cooperation mechanisms. Specifically, Article 21²⁰⁶ dealing with enforcement of boarding and inspection schemes in regional and subregional organization, is the longest in the Agreement consisting of 18 paragraphs which in a way show their value and importance. As defined in the Agreement, the system is based on several foundations. Firstly, only fishing vessel on the high seas covered by a fishing arrangement or organization, as referred to in Article 8 of the Agreement²⁰⁷, may be boarded or inspected by any State Party.²⁰⁸ It must be noted that such a rule is contrary to the principle of exclusive jurisdiction of the flag State but also to the "*res inter alios acta*" (Latin for "a thing done between some does not harm or benefits others"), since the vessels of States that are not members of the organization or arrangement are also subject to these measures.²⁰⁹ If within 2 years after the adoption of the 1995 Agreement the procedure has not been established within an RFMO or through an agreement, then the inspection and boarding may be conducted pursuant to Article 21.²¹⁰ Yet, it must be stressed

¹⁹⁸ See Fish Stock Agreement, art. 20-21-22-23.

¹⁹⁹ *Id.* art. 3.

²⁰⁰ *Id.* art. 18.

²⁰¹ *Id.* art. 18.

²⁰² See UNCLOS, art. 98.

²⁰³ J.-P. Beurrier et al, *Droits Maritimes* 1358 (Daloz ed., 3rd ed. 2014).

²⁰⁴ See Fish Stock Agreement, art. 19.

²⁰⁵ *Id.* art. 20-21-22-23.

²⁰⁶ *Id.* art. 21.

²⁰⁷ *Id.* art. 8.

²⁰⁸ *Id.* art. 21 (1).

²⁰⁹ Laurent Lucchini et al, *Droit de la Mer* 687 (Pedone ed., 2nd ed., 1996).

²¹⁰ See Fish Stock Agreement, art. 21 (3).

that they have only been adopted by a few RFMOs such as the South Indian Ocean Fishery Agreement (SIOFA)²¹¹, the North Pacific Fisheries Commission (NPFC)²¹², the Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC)²¹³ or the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)²¹⁴. Subsequently, the Agreement defines very precisely the conditions for the exercise of this procedure; mentioning that when there are clear grounds for believing that a vessel has violated the conservation measures referred to in Article 21 (1)²¹⁵, the inspecting State must notify the flag State without delay of the alleged violation.²¹⁶ If these elements are met, the flag State must fulfil its inspection obligations and take the necessary measures regarding the concerned vessel or else authorize the inspecting State to investigate.²¹⁷ If the inspected vessel is suspected of having committed a "serious infringement"²¹⁸, the inspectors may gather all the elements of proof on board the vessel, or even take it to the nearest port.²¹⁹ Finally, facing of the exorbitant legal power recognized to the State carrying out the boarding and inspection of a vessel not flying its flag, the latter while proceeding, must respect the principle of proportionality, set out in Article 21 (18).²²⁰

II-Limits of High Seas Boarding and Inspection Programs in a Framework Governed by Freedom of Fishing

As encouraging these programs may seem they are also limited. Firstly, these programs can't entirely be seen as a new exception to the principle of exclusive flag State jurisdiction. Secondly, the RFMO general framework is not entirely conducive to the implementation of such programs.

²¹¹ Southern Indian Ocean Fisheries Agreement, *High Seas Boarding and Inspection Procedures, Conservation, and Management Measure 2019/1*, (October 10, 2019).

²¹² North Pacific Fisheries Commission, *High Seas Boarding and Inspection Procedures, Conservation and Management Measure 2021/09*, (July 10, 2021).

²¹³ Western and Central Pacific Fisheries Commission, *Boarding and Inspection Procedures, Conservation and Management Measure 2006/08*, (December 15, 2006).

²¹⁴ International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, *Recommendation Establishing a Multi-Year Management Plan for Bluefin Tuna in the Eastern Atlantic and Mediterranean, Recommendation 2018-02, Annex 7 "ICCAT Joint International Inspection Scheme"*, (2018).

²¹⁵ See Fish Stock Agreement, art. 21 (1).

²¹⁶ *Id.* art. 21 (5).

²¹⁷ *Id.* art. 21 (6).

²¹⁸ *E.g.* fishing without a license or permit, not keeping accurate records of catch data, fishing in a closed area, fishing a stock that is under moratorium or whose fishing is prohibited, falsifying or concealing markings etc.

²¹⁹ See Fish Stock Agreement, art. 21 (8).

²²⁰ See Laurent Lucchini et al, *Droit de la Mer* 689 (Pedone ed., 2nd ed., 1996).

A. An exception to the exclusive jurisdiction of flag states?

Inspection and boarding programs are attempts to bypass this principle in a system driven by it. In the management of high seas conservation measures, the boarding and inspection procedures under the Southern Indian Ocean Fisheries Agreement are defined as follows:

"Each Contracting Party may, subject to these procedures, conduct boarding and inspection in the Agreement Area of fishing vessels flying the flag of a CPC (Contracting Party) that are engaged or suspected of being engaged in fishing as defined in Article 1(g) of the Fishery Resources Agreement."²²¹

In other words, these programs make it possible to obtain the consent of the flag State in a systematic and prior manner to any boarding and inspection procedure on the high seas. The consent of the flag State is still needed and proves the safeguarding of its prerogatives. High level boarding and inspection programs by non-flag States are still subject to the flag State's consent. Additionally, prosecution and sanction are always left to the flag State. The inspection at sea of vessels of one of the contracting parties maintains the primacy of the exclusive jurisdiction of flag States. Finally, they do not establish a comprehensive international control regime for high seas fishing. Evidenced by the 1995 Agreement these programs only cover straddling stocks and highly migratory species.

B. Limits of the RFMOs framework

RFMOs architecture crystallize many issues when it comes to enforcing resource management measures on the high seas. Their ability to enforce the obligations set out in UNCLOS and fulfill their mission is limited. Membership of RFMO's is indeterminate and member states can unilaterally decide to withdraw from or refuse to implement adopted measure. Indeed, there is no obligation for their member States to be parties to the Agreement.²²² The 1995 Agreement also provides for the possibility of applying other control mechanisms as long as they guarantee conservation and management measures.²²³ In addition, these measures are costly given the size of the areas involved, there is a risk of intrusive

²²¹ See Southern Indian Ocean Fisheries Agreement, *High Seas Boarding and Inspection Procedures, Conservation, and Management Measure 2019/1*, (October 10, 2019).

²²² See Rafael Casado-Raigon., "Navire de pêche : entre politiques de gestion des ressources halieutiques et contrôle de la pêche" in, *Le Pavillon* 133 (Pedone ed., 2008).

²²³ See Fish Stock Agreement, art. 21 (15).

boarding and inspection, and they may lead to the use of force or be conducted in a manner that is inconsistent with international law.²²⁴ Finally RFMO's framework itself is questionable since it provides for exclusion measure when dealing with non-member states. Only states with an interest in the area can be members of the organization. Access to fishery resources governed by RFMOs is, thus, limited to members of the organization.²²⁵ However, boarding and inspection schemes also applies in the area covered by the agreement to vessels flying the flag of a non-member state. Arguably these exclusion measures are incompatible with international law, and the Vienna Convention²²⁶, which emphasizes that "a treaty does not create obligations or rights for a third State without its consent."

III-Alternative or Complementary Means to Ensure Compliance with Conservation and Management Measures for Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks

Alternative or complementary means of ensuring compliance with conservation and management measures, to tackle IUU fishery, are needed. The following solutions will continue to demonstrate the strengths as well as limitation of inspection and boarding programs. Solutions can be divided into three groups: those in favor of unilateral management by States; the unique regional response provided by the European Union; and the collective management approach.

A. Solutions favoring unilateral management

The first alternative considered is to strengthen coastal State's jurisdiction. It can be achieved by extending States' borders on the high seas. As such, the phenomenon of creeping jurisdiction reflects this desire of some States to gradual offshore extension of States' jurisdiction. This process essentially took place in the 20th century. Thanks to UNCLOS and to international practice, the Exclusive Economic Zone (EEZ), for example, is 200 nautical miles

²²⁴ See Daniel Vignes et al., *Le droit international de la pêche maritime* 201 (Emile Brulyant ed., 2000).

²²⁵ See Fish Stock Agreement, art. 8.

²²⁶ See Vienna Convention on the Law of Treaties, May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 3, art. 34.

wide. However, if nowadays maritime borders are relatively well established, the Montego Bay Convention did not entirely end this process.²²⁷ Faced with the ineffectiveness of regional agreements, some States have adopted legislation that applies beyond their EEZ. For example, Argentina, and Chili, in 1991, both took measures on the conservation of stocks extending beyond the 200-mile limit. Canada's Coastal Fisheries Protection Act²²⁸ had the specificity of unilaterally authorizing Canadian interventions and the use of force against targeted vessels on high seas. The latter included those without nationality or flying a flag of convenience (Belize, Cayman Islands, Honduras, Panama, St. Vincent and the Grenadines and Sierra Leone) as well as vessels flying Spanish or Portuguese flags.²²⁹ The only straddling stocks concerned were those within the geographical area of competence of NAFO, the regional fisheries management body of which Canada was a member. Canada's unilateral action raises difficulties and is contrary to international law. In effect, by setting itself up as the "armed wing" of NAFO, the State is extending its jurisdiction outside the limits of its own jurisdiction without having obtained the mandate to do so. Any unilateral action on the high seas must be expressly agreed upon and cannot be implied or inferred.²³⁰ In other words, Canada's unilateralism is contrary to international norms both in terms of the principle of its action on the high seas and of the exorbitant powers granted. These examples demonstrate the willingness of certain States, to facilitate the implementation of conservation measures on the high seas, to extend the scope of their national regulatory framework and avoid being subject to the international norms that apply in this area. This amounts to circumventing the exclusivity of flag State's jurisdiction and may even relegate freedom of fishing on the high seas to the background. Thus, dividing the ocean and extending the environmental responsibility of coastal States could be a solution. Nonetheless, this alternative is hardly appealing since coastal States generally fail to protect their own coastal marine environment, it is unlikely that they would perform better, especially if a significantly wider area falls under their jurisdiction.²³¹

Nevertheless, strengthening the role of the coastal state has not been abandoned since coercive measures directly in the ports have been introduced. The port is the most cost-effective

²²⁷ For more information see, David Freestone, et al., *Freedom of Navigation in a Post 9/11: Security and Creeping Jurisdiction*, (Oxford ed., 2006).

²²⁸ Coastal Fisheries Protection Act, R.S.C. 1985, C-33 (Can.).

²²⁹ Philippe Vincent., *Droit de la mer* 344 (Bruylant ed., 2020).

²³⁰ Lucchini L., *La loi canadienne du 12 mai 1994: la logique extrême de la théorie des droits préférentiels de l'État côtier en haute mer au titre des stocks chevauchants*, 1994 *Annuaire français de Droit International* 873, 1412.

²³¹ See Malcom Clarke, *Martime Law Evolving* 110 (Hart Publishing ed., 3rd ed.) 2013.

place for ship control.²³² Just as there are flags of convenience, there are ports of convenience.²³³ Until 2009, there was no binding international standard regarding port access for fishing vessels engaged in IUU fishing. The general framework established in UNCLOS Part XII only conferred some police competence to prevent pollution in both offenses on the high seas and violations in the coastal zone of another State.²³⁴ The Agreement on Port State Measures (PSMA)²³⁵ is the result of the will of certain States to structure the international legal order in this area and establishes a binding mechanism on direct access of fishing vessels to ports. Ratified by 68 States, it requires parties to subject foreign-flagged vessels seeking to enter their ports and use their services to land or transship their catches to more stringent controls. The reason why port State measures help to tackle IUU fishing can be summarized as follow:

“To get their catch from ship to shelf, fishers involved in IUU operations have traditionally relied on a range of tactics and loopholes in national law and management procedures. They have exploited ports known for lax law enforcement or limited capacity to carry out proper inspection operations. The PSMA is changing that. Parties to the agreement can refuse entry to their ports or access to port services, including landing and transshipping fish, to foreign-flagged vessels known to have engaged in IUU fishing. When entering port, such vessels are subject to immediate inspection, and those results are shared with other relevant States and organizations to facilitate cooperation in

²³² See The Pew Charitable Trusts, *The Port State Measures Agreement: From Intention to Implementation* 5 (2018).

²³³ See Serge Beslier, “La coopération entre les États” in, *Le Pavillon* 209 (Pedone ed., 2008).

²³⁴ See *specifically* UNCLOS Article 218 (1) and (2) (“1. When a vessel is voluntarily within a port or at an off-shore terminal of a State, that State may undertake investigations and, where the evidence so warrants, institute proceedings in respect of any discharge from that vessel outside the internal waters, territorial sea or exclusive economic zone of that State in violation of applicable international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference. 2. No proceedings pursuant to paragraph 1 shall be instituted in respect of a discharge violation in the internal waters, territorial sea or exclusive economic zone of another State unless requested by that State, the flag State, or a State damaged or threatened by the discharge violation, or unless the violation has caused or is likely to cause pollution in the internal waters, territorial sea or exclusive economic zone of the State instituting the proceedings.”).

²³⁵ FAO, *Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter, and Eliminate, Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Roma (2010).

enforcement actions. By ratifying or acceding to the agreement, countries are sending a clear message that their ports are no longer open to illegal catch.”²³⁶

These tighter conditions for entry into port have not required a drastic or revolutionary approach. The PSMA appears to be a valuable complementary measure to combat IUU fishing since it bypasses the exclusive jurisdiction of flag State issue.

Meanwhile, strengthening the flag State responsibility can be listed. This alternative is based on making them more accountable for not respecting their international commitments. Various treaties and non-binding instruments have attempted to strengthen flag State responsibility. For example, the 1993 Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures prohibits each party from authorizing any fishing vessel entitled to fly its flag to be used for fishing on the high seas unless the party can effectively exercise its responsibilities under this Agreement.²³⁷ Also, if the 1995 UN Fish Stocks Agreement also aims to strengthen effective flag State control²³⁸ it has only been ratified by 42 States, including the European Union. The challenge lies essentially in the fact that it is unlikely that States involved in IUU fishing as well as in flags of convenience will ratify such treaties and non-binding instruments. It should also be noted that some developing countries simply do not have the financial and human resources to boast of being able to control foreign vessels engaged in illegal fishing.²³⁹ These States therefore prefer not to impose treaty requirements on themselves in this area. Therefore, further efforts in this direction seem futile. The entire structure of freedom of fishing on the high seas has been built around the prism of the flag State. Strengthening the responsibility of the flag State when all the problems emanate from it would only exacerbate them.

B. Specific and advanced regional cooperation in the European Union

In 1983, Europe adopted the Common Fisheries Policy (CFP) aimed at regulating access to fishing areas and markets. Being aware of the scarcity of fisheries resources, the European

²³⁶ See The Pew Charitable Trusts, *The Port State Measures Agreement: From Intention to Implementation 2* (2018).

²³⁷ See 1993 FAO Agreement, art. 3 (3).

²³⁸ See Fish Stock Agreement, art. 18-19.

²³⁹ See Masahito Hayashi., "Illegal and Unreported and Unregulated Fishing: Global and Regional Responses" in David D. Caron et al., *Bringing New Law to Ocean Waters* 97 (Brill et al., eds., 2004).

Union reformed the CFP²⁴⁰ to improve its application. Thus, the establishment of harmonized conditions for the application of the regulations as well as a permanent structure: the European Fisheries Control Agency (EFCA). A list of IUU vessels is also established and regularly updated. As a principle well established in International Law, member State controls all vessels in its EEZ. If the vessel is on the IUU vessel list, and is fishing in the EEZ, it will be controlled by being re-routed to that State's port. It will then inform the concerned member State and the vessel will be detained in port.²⁴¹ In addition, the member State, if it carries out an inspection at sea of an IUU fishing vessel, can seize the gear, the catch, etc. Furthermore, if the vessel of a member State is on the IUU list, there are several hypotheses. The flag State may send a means of control to the EEZ of the other member State where its vessel is located, but only after having requested and received authorization from the State concerned. The vessel of a member State that is placed on the IUU list while at sea has the right to return to its home port but will not be able to leave.²⁴² The great originality lies in the fact that if a Joint Deployment Plan (JDP)²⁴³ has been established between members States, when controlling a vessel in another European country's EEZ or on the high seas, the means of control does not need to request the consent of that member State. As described by the EFCA:

"The JDPs are established for fisheries/areas that are considered a priority by the European Commission and the Member States concerned. They can refer either to European Union waters for which a Specific Control and Inspection Program (SCIP) has been adopted by the Commission in concert with the Member States, or to international waters under the competence of a Regional Fisheries Management Organization (RFMO), where EFCA is requested to

²⁴⁰ See Common Fisheries Policy, Parliament and Council Regulation, Dec. 11, 2013, 1380/2013 (EU).

²⁴¹ See Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported, and unregulated fishing, Council Regulation, Sep. 29, 2008, 1005/2008 (EC), Art 37-5 ("IUU fishing vessels flying the flag of a Member State shall only be authorized access to their home ports and to no other Community port, except in case of force majeure or distress. IUU fishing vessels flying the flag of a third country shall not be authorized to enter into a port of a Member State, except in case of force majeure or distress. Alternatively, a Member State may authorize the entry into its ports of an IUU fishing vessel on the condition that the catches on board and, where appropriate, fishing gear prohibited pursuant to conservation and management measures adopted by regional fisheries management organizations, are confiscated. Member States shall also confiscate catches and, where appropriate, fishing gear prohibited pursuant to those measures, on board IUU fishing vessels which have been authorized to enter into its ports for reason of force majeure or distress").

²⁴² See Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported, and unregulated fishing, Council Regulation, Sep. 29, 2008, 1005/2008 (EC), Art 37-5.

²⁴³ See EFCA JDPs are a year-round activity covering a wide range of fisheries with the permanent exchange of information and intelligence and control activities planned based on risk assessment results. Member States assess the risks regarding the stocks and areas in accordance with the regional risk assessment (RRA) methodology established in cooperation with EFCA.

coordinate the implementation of the European obligations under an International Control and Inspection Scheme."²⁴⁴

As mentioned by the AFCA, these controls are limited to areas considered as a priority. Besides, due to the difficulty to set up efficient JDP campaigns within the EEZ and due to the lack of means, few controls are carried out on the high seas. Additionally, the control of vessels flying the flag of non-EU countries is part of the EU's efforts. Indeed, each State is responsible in its EEZ for carrying out this type of control. Moreover, since the JDP only applies to vessels flying the flag of a member State of the Union, the control only depends on the determination of the State in accordance with its international and regional commitments, and more specifically within the RFMOs. Thus, like high seas inspection and boarding programs, the JDP establishes a legal regime for reciprocal control in some part of its member states EEZs but, for the reasons mentioned above, remains hesitant about implementation on the high seas. Nevertheless, this is a high level of collaboration because it interferes with the prerogatives that a State traditionally has on its territory, unlike on the high seas. As such, the JDP circumvents the principle of enforcement of a State' national law in its EEZ (instead of the exclusivity of flag states jurisdiction when it comes to high seas). Moreover, like the inspection and boarding programs, the prior agreement of the flag State is required to implement the JDP. Similarly, it is still subject to prior consent. Thus, on IUU policy, the EU is quite innovative for a regional organization thanks to the establishment of the JDP or the European Fisheries Control Agency with its own means of control.²⁴⁵ Nevertheless, no major development in terms of a more dissuasive control policy, especially for non-member States, has been reported since 2010.

C. Collective response to high seas fisheries management

Solutions favoring collective management of fish stock is also to be considered. An alternative enforcement of regulations method would be to develop an international intergovernmental body responsible for a sustainable use of oceanic resources. This organization would establish environmental standard and could rely on enforcement of

²⁴⁴ See EFCA, Joint Deployment Plans in EU waters, Operational coordination, <https://www.efca.europa.eu/en/content/joint-deployment-plans-eu-waters>, (last visited May 5, 2022)

²⁴⁵ The European Union's inspection service, also known as the Lundy Sentinel, was established in 1983 and counts thirty inspectors. These inspectors do not carry out direct inspections, except when they are operating in international waters under the supervision of RFMOs. They normally accompany the national inspectors and observe them in their activities and then report back to the Commission.

contracting States.²⁴⁶ The International Seabed Authority (ISA) in charge of the deep seabed provides us with a good example of the challenges that a global governance of high seas fisheries could encounter. Just like the high seas, the deep seabed is an area of what we call “beyond national jurisdiction”. It is that part of the ocean that doesn’t form a portion of any states but rather is in the global common. When thinking about the deep seabed what we’re really talking about is exploration and the exploitation of mineral resources. ISA was established under Part XI of UNCLOS, and its 1994 Agreement relating to the implementation of Part XI of UNCLOS.²⁴⁷ Counting a total of 168 members, ISA is classified as “autonomous” and falls under the direction of its own secretary general, who convenes his own general assembly once a year. Countries have pushed ISA to adopt exploration regulations to engage with deep seabed mining. Through the Mining Code, issued by ISA and in collaboration with these countries, the organization has tried to create a set of rules, regulations, and procedures to regulate prospecting, exploration²⁴⁸, and exploitation²⁴⁹ of marine minerals in the international seabed area, or the "Area". Thus, the goal is not to prevent mining but to mitigate its damages. Hence the importance of the Mining Code when it comes to determining extraction zones, issuing licenses to mining companies, and drafting the technical and establishing environmental standard. As soon as this process started, ISA, which until then had been operating quietly, found itself in the spotlight. It has come under pressure from private actors and has had to deal with disagreements between States. These points of friction concern the access to resources, the sustainable management of these resources, the definition of environmental standards and the financing method. ISA has also been criticized for its lack of transparency in terms of its decision-making process and the interests that truly drives the organization. Adapting this approach to the high sea’s fisheries context makes us consider the following question: rather than relying on the cooperation of nations through RFMOs, why shouldn’t an accountable management organization of which nationals are beneficial owner be established? The overall idea is that high seas fisheries should be managed for the benefits of people around the world. Nevertheless, given the challenges faced by ISA, even though all

²⁴⁶ Malcom Clarke, *Maritime Law Evolving* 110 (Hart Publishing ed., 3rd ed.) 2013.

²⁴⁷ See Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, Jul. 28, 1994.

²⁴⁸ See Decision of the Council of the International Seabed Authority relating to amendments to the Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area and related matters, Jul. 22, 2013, ISBA/19/C/17 (ISA).

²⁴⁹ See Draft regulations on exploitation of mineral resources in the Area. Prepared by the Legal and Technical Commission, Mar. 22, 2019, ISBA/25/C/WP.1 (ISA).

States originally agreed to the creation of this body in charge of the management of the Area and its resources, it is unlikely that an international intergovernmental body will find its place for the management of high seas fisheries. Indeed, it is difficult to imagine what it would be like if the States were to make a radical change of direction. In other words, moving from a regime allowing States to derive unilateral benefit from fishing²⁵⁰ towards an accountable management intergovernmental organization of which nationals are beneficial owner.

An emerging narrative in the literature suppose that IUU fishing is associated with additional organized criminal activities, such as drug trafficking, human trafficking, slavery, and arms smuggling. Establishing a universal jurisdiction against IUU fishing inspired by the regime against piracy on the high seas is thus to be considered. For centuries, pirates have been universally condemned as *hostis humani generi* -enemies of all mankind-because they attack vessels on the high seas, and thus outside of any nation's territorial jurisdiction with devastating effect to global commerce and navigation. By the end of the Eighteenth Century the international crime of piracy was well established as the only universal jurisdiction crime. There are two prominent international agreements that have directly addressed, and defined, the crime of general piracy. The first of those treaties is the High Seas Convention²⁵¹, which was adopted in 1958. The second pertinent treaty is the LOS Convention which list three circumstances that justify the boarding of a foreign ship²⁵²: reasonable grounds to suspect that the ship is engaged in piracy, the slave trade, or unauthorized broadcasting. A warship may also board a stateless vessel. Both treaties define piracy in similar terms and have been recognized as having a norm-creating character and reflect an existing norm of customary international law that is binding on even those nations that are not a party to the Convention, including the United States.²⁵³ Piracy is a unique offense because it permits nations to invoke universal jurisdiction, such that any country can arrest and prosecute pirates in its domestic courts, irrespective of the existence of a jurisdictional nexus. IUU fishing is not considered an international crime in the way that piracy is.²⁵⁴ This makes monitoring, surveillance, interdiction and, especially, prosecution of

²⁵⁰ For more information see G.-T. (Stan) Crothers., Lindie Nelson., *High Seas Fisheries Governance: A framework for the Future?*, 2006, Marine Resource Economics, 341-353.

²⁵¹ See Convention on the High Seas, Geneva, 29 April 1958, 450 UNTS 11.

²⁵² See UNCLOS, article 110 ("All States shall cooperate to the fullest extent possible in the repression of piracy on the high seas or in any place outside the jurisdiction of any State").

²⁵³ See Sohn, Louis B., *Cases and material on the law of the sea* 185 (Bril Nijhoff ed., 2nd ed.) 2014.

²⁵⁴ See Mary Mackay et al., *The Intersection Between Illegal Fishing , Crimes at Sea, and Social Well-Being*, *Frontiers in Marine Science*, Oct. 12, 2020, at 2 <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2020.589000/full>, (last visited May 4, 2022).

IUU fishing on the high seas more difficult. Promoting a new form of universal crime in the form of a defined series of acts that harm marine living resources and are criminalized directly under international law would be a most difficult challenge. Elevating IUU fishing as universal crimes by obtaining international acceptance of a new form of crimes harming marine living resources will be expensive, and that will deliver frustrating results and none in the short or medium-term.

Conclusion

High seas fisheries and the enforcement of resource management measures is symptomatic of the 1982 Law of the Sea Convention being torn between two trends. On one side, article 91 and following proves she inherited the traditional approach of the flag state. On the other side, Part XII on "Protection and preservation of the marine environment" introduces a new concept. The changes that have occurred in recent decades affect the ancient power of the flag State. This institution is not disappearing, but it is being weakened. In fact, the flag State is affected especially in the exclusivity of its control function. The proposed study suggested new opportunities either by establishing an exception or by circumventing this principle. The Secretary General of the United Nations has recently highlighted the shortcomings of international environmental law and legislation. Advocating for a global environmental deal, he makes several observations about the many conventions and regulatory frameworks that have been established. A number of these may echo the limitations of general international law in the fight against IUU fishing. Firstly, there is no single comprehensive normative framework in international environmental law that sets out rules and principles of general application. Secondly, international environmental law is currently characterized by fragmentation and a general lack of coherence and synergy between a large number of sectoral regulatory frameworks. Thirdly, the articulation between multilateral environmental agreements and environmental instruments remains problematic due to the lack of clarity of many environmental law principles. Finally, there are gaps in the implementation and effectiveness of international environmental law.

Bibliographie

Ouvrages généraux

BEURRIER J.-P. (dir.), *Droits Maritimes*, Dalloz, 3^e éd., 2014, 1792 p.

BIRNIE P., BOYLE A., REDGWELL C., *International Law of the Environment*, Oxford University Press, 3^e éd., 2009, 888 p.

CASADO RAINON R., CATALDI G., VIGNES D., *Le droit international de la pêche maritime*, Bruylant, 2000, 616 p.

CLARKE M., *Maritime Law Evolving*, Bloomsbury Publishing, 1^{ère} éd., 2013, 338 p.

DUPUY P.-M., KERBRAT Y., *Droit international public*, Dalloz, 15^e éd., 2020, 1100 p.

FORTEAU M., THOUVENIN J.-M. (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, CEDIN, Pedone, 2017, 1322 p.

LUCCHINI L., VOELCKEL M., *Droit de la mer*, Paris, Pedone, T. 2, Vol. 2, 1996, 730 p.

SALMON J., *Dictionnaire du droit international public*, Bruylant, 7^e éd, 2001, 1198 p.

SOHN L.-B. (dir.), *Cases and Material on the Law of the Sea*, Brill, 2^e éd, 2014, 1006 p.

TANAKA Y., *The International Law of the Sea*, Cambridge, 3^e éd, 2019, 584 p.

VINCENT P., *Droit de la mer*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd, 2020, 420 p.

Ouvrages spécialisés

LE HARDY M., *Que reste-t-il de la liberté de la pêche en haute mer*, Paris, Pedone, 2002, 427 p.

ZACHARIAS M., ARDRON J., *Marine Policy : an Introduction to Governance and International Law of Oceans*, New-York, Routledge, 2019, 346 p.

Articles

ÁSMUNDSSON S., « Regional Fisheries Management Organizations (RFMOs): Who are they, what is their geographic coverage on the high seas and which ones should be considered as General RFMOs, Tuna RFMOs and Specialized RFMOs? », [en ligne], juillet 2016, pp. 1-7

[consulté le 02/06/2022], <https://www.cbd.int/doc/meetings/mar/soiom-2016-01/other/soiom-2016-01-fao-19-en.pdf>

AUBERT B., MASSE M., « Stupéfiants », *Répertoire de droit international*, 2005, pp.122-135

BELLAYER-ROILLE A., « Entre souveraineté et transnationalité, les défis du droit de la mer », [en ligne], *Revue internationale et stratégique*, Mars 2014, p. 111-119, [consulté le 01/09/2022], <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2014-3-page-111.htm>

BESLIER S., « La coopération entre les États » in *Le pavillon*, colloque de l'Institut du Droit Économique de la Mer (IDEMER) et de l'Association Internationale du Droit de la Mer, Paris, Pedone, 2008, pp. 201-212

BOISSON DE CHAZOURNES L., « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis », *Revue générale de droit international public*, N°1, 1995, pp. 37-76

BORE EVENO V., « Le cadre juridique international de la lutte contre le trafic de stupéfiants - Quelles compétences pour les États ? », in CHAUMETTE P. (dir.), *Espaces marins : surveillance et prévention des trafics en mer*, Gomylex, 2016, pp. 55-81

CARR C.-J., « Recent developments in compliance and enforcement for international fisheries », *Ecology Law Quarterly*, 1997, Vol. 24, N°4, pp. 847-860

CASADO RAINON R., « Navire de pêche : entre politiques de gestion des ressources halieutiques et contrôle de la pêche », in *Le Pavillon*, colloque de l'Institut du Droit Économique de la Mer Paris (IDEMER) et de l'Association Internationale du Droit de la Mer, Paris, Pedone, 2008, pp. 121-138

CROTHERS G.-T., NELSON L., « High Seas Fisheries Governance: a framework for the Future? », *Marine Resource Economics*, 2006, Vol. 21, N°4, pp. 341-353

CULLIS-SUSUKI S., PAULY D., « Failing the high seas: a global evaluation of regional fisheries management organizations », *Marine Policy*, 2010, Vol. 34, pp. 1036-1042

DECOLLAND J., MONTAS A., « Navigation maritime-Sécurité maritime », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, 2019, pp. 528-592

DROBENKO B., « La piraterie saisie par le droit » [en ligne], *Neptunus*, Centre de Droit Maritime et Océanique, 2015, Vol. 21, pp.1-9, [consulté le 02/09/2022], https://cdmo.univ-nantes.fr/medias/fichier/dobrenkopiraterie_droit_article_2015_bd_1443617968107.pdf?ID_FICHE=1032783&INLINE=FALSE

GALLOUËT E., « La répression du narcotrafic maritime et de la piraterie : deux poids, deux mesures ? », *Sécurité Globale*, 2012, N°19, pp. 37-62

HANNESSON R., « Rights based fishing on the high sea: Is it possible? », *Marine Policy*, 2011, N°35, pp. 667-674

HARDIN G., « The Tragedy of the Commons », *Science*, 1968, Vol. 162, N°3859, pp. 1243-1248

HAYASHI M., « Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing: Global and Regional Response », in CARON D., SCHEIBER H. N. (dir.), *Bringing New Law to Ocean Waters*, Leiden, Brill, 2004, pp. 95-123

INSEE « La pêche professionnelle » [en ligne], *INSEE*, janvier 2021, [consulté le 15/09/2022], <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1819>

KAYE S., « Freedom of Navigation in a Post 9/11: Security and Creeping Jurisdiction », in FREESTONE D., BARNES R., ONG D. (dir.), *The law of the sea: progress and prospects*, Oxford University Press, 2006, pp. 347-364

KAYE S., « Implementing High Seas Biodiversity Conservation : Global Geopolitical Considerations », *Marine Policy*, 2004, N° 28, pp. 221-226

LUCCHINI L., « La loi canadienne du 12 mai 1994 : la logique extrême de la théorie des droits préférentiels de l'État côtier en haute mer au titre des stocks chevauchants », *Annuaire français de droit international*, 1994, Vol. 40, pp. 864-875

MACKAY M., HARDESTY B., WILCOX C., « The intersection between illegal fishing , crimes at sea, and social well-being», [en ligne] *Frontiers in Marine Science*, octobre 2020, pp. 1-9 [consulté le 07/06/2022], <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2020.589000/full>

MOMTAZ D., « La juridictions larvée des États côtiers sur les stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs situés au-delà de leurs zones économiques », in NAJEEB Al.-N., MEESE R. (dir.), *International legal issues arising under United Nations decade of international law*, La Haye, Nijhoff, 1994, pp. 549-562

MOORE G., « Un nouvel Accord de la F.A.O pour contrôler a pêche en haute mer », *Collection Espaces et Ressources maritimes*, 1993, N°7, pp. 62-68

MOROSOLI A., « La répression du trafic de stupéfiant en haute mer », *Actualité et Droit International*, [en ligne] juin 1999, [consulté le 30/07/2022], <http://www.ridi.org/adi/199906a4.html>

PAULY D., CHRISTENSEN V., GUENETTE S. et al., « Towards sustainability in world fisheries », *Nature*, 2002, Vol. 418, pp. 689-695

PROULX E., « High Seas Boarding and Inspection of Fishing Vessels : a discussion of goals, comparison of existing schemes and draft language », [en ligne] *FAO Legal Paper Online*, septembre 2003, pp. 1-44, [consulté le 23/08/2021], <https://www.fao.org/3/bb066e/BB066E.pdf>,

RAYFUSE R., « Regulation and Enforcement in the Law of the Sea : Emerging assertions of a right to non-flag State Enforcement in the high seas fisheries and disarmament contexts », *Australian Year Book of International Law*, 2005, Vol. 24, pp. 181-200

SMITH T.-D., « Scaling Fisheries : The Science of Measuring the Effects of Fishing », *Cambridge University Press*, 1994, pp. 1855-1955

TREVES T., « Intervention en haute mer et navires étrangers », *Annuaire français de droit international*, 1995, Vol. 41, pp. 651-675

VOELCKEL M., « La convention des Nations Unies sur l'immatriculation des navires (du 7 février 1986) » in *Le pavillon*, colloque de l'Institut du Droit Économique de la Mer (IDEMER) et de l'Association Internationale du Droit de la Mer, Paris, Pedone, 2008, pp. 24

WATSON R., « Freedom to Fish : an obsolete institution governing high seas fish stocks », *PERC Research Papers*, 2012, N°13-4, pp. 1-35

WIDJAJA S., LONG T., WIRAJUDA H., « Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers », [en ligne], *World Resources Institute*, May 2022, pp. 1-60 [consulté le 31/05/2022], [file:///Users/romaincollet/Downloads/fmars-07-589000%20\(2\).pdf](file:///Users/romaincollet/Downloads/fmars-07-589000%20(2).pdf)

WILLIAMS M.-J., « Are high seas and international marine fisheries the ultimate sustainable management challenge? », *Journal of International Affairs*, 2005, Vol. 59, N°1, pp. 221-234

WRIGHT G., CREMERS K., ROCHETTE J., « High Hopes for the High Seas: beyond the package deal towards an ambitious treaty », [en ligne], *IDDRI*, Science Po, August 2019, N°09, 8 p., [consulté le 01/09/2022], https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/0005-Iddri-IB0919_8aout.pdf

TEPHANY Y., « L'illicéité des activités réalisées dans les eaux internationales », in *La lutte contre les activités illicites en mer*, Centre de Droit Maritime et Océanique, Nantes, Juin 2019, pp. 44-63

Textes officiels

Droit international

Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, signé à New-York le 4 août 1995 et entré en vigueur le 11 décembre 2001, 2167 UNTS 3, No 37924, accessible à l'adresse https://treaties.un.org/doc/Treaties/1995/08/19950804%2008-25%20AM/Ch_XXI_07p.pdf

Accord du 10 avril 2003 concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des caraïbes, signé à San José le 10 avril 2003 et entré en vigueur le 18 septembre 2008, No 55538, accessible à l'adresse https://bdoc.ofdt.fr/doc_num.php?explnum_id=25784

Accord relatif à l'application de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, signé à New York le 28 juillet 1994 et entré en vigueur le 16 novembre 1994, 1836 UNTS 3, No 31364, accessible à l'adresse https://treaties.un.org/doc/Treaties/1994/11/19941116%2006-01%20AM/Ch_XXI_06a_p.pdf

Accord relatif au trafic illicite par mer, mettant en œuvre l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, signé à Strasbourg le 31 janvier 1995 et entré en vigueur le 1^{er} mai 2000, STCE 156, accessible à l'adresse <https://rm.coe.int/168007cdb7>

Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion, signé à Rome le 24 novembre 1993 et entrée en vigueur le 24 avril 2003, 2221 UNTS 91, No 39486, accessible à l'adresse https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4cefe162-02af-44bb-bf18-e3fd87df5694.0018.02/DOC_2&format=PDF

Accord relatif aux mesures du ressort l'état du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, signé à Rome en 22 novembre 2009 et entré en vigueur en 2010, accessible à l'adresse <http://extwprlegs1.fao.org/treaty/docs/tre000003F.pdf>

Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, signée à Vienne le 20 décembre 1988 et entrée en vigueur le 11 novembre 1990, 1582 UNTS 95, No 27627, accessible à l'adresse https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch_VI_19p.pdf

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994, 1833 UNTS 397, No 31363, accessible à l'adresse https://treaties.un.org/doc/publication/CTC/Ch_XXI_6_french_p.pdf

Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires, signée le 7 février 1986, TD/RS/CONF/19/Add.1, accessible à l'adresse https://treaties.un.org/doc/Treaties/1986/02/19860207%2008-58%20AM/Ch_XII_07p.pdf

Convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980, 1155 UNTS 331, No 18232, accessible à l'adresse https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/1_1_1969.pdf

Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, signée à Rio de Janeiro le 14 mai 1966 et entrée en vigueur le 21 mars 1969, IUCN TRE-000096, accessible à l'adresse <https://www.iccat.int/Documents/Commission/BasicTexts.pdf>

Convention sur la haute mer, signée à Genève le 29 avril 1958 et entrée en vigueur le 30 septembre 1962, 450 UNTS 11, No 6465, accessible à l'adresse <http://www.fortunes-de-mer.com/documents%20pdf/legislation/Internationale/Convention%20Haute%20Mer%201958%20FR.pdf>

Loi sur la protection des pêches côtières (Can.), RC 1985, c C-33, accessible à l'adresse <https://canlii.ca/t/6bq97>

Décisions et rapport

Autorité internationale des fonds marins

Conseil de l'Autorité des fonds marins, *Décision du Conseil de l'Autorité internationale des fonds marins concernant les modifications à apporter au Règlement relatif à la prospection et à l'exploration des nodules polymétalliques dans la Zone et des questions connexes*, ISBA 19/C/17 (22 juillet 2013), accessible à l'adresse https://isa.org.jm/files/files/documents/isba-19c-17_2.pdf

Commission juridique et technique de l'Autorité des fonds marins, *Projet de règlement relatif à l'exploitation des ressources minérales dans la Zone*, ISBA/25/C/WP.1 (22 mars 2019), accessible à l'adresse https://isa.org.jm/files/files/documents/isba_25_c_wp1-f_0.pdf

Commission du droit international

CDI, *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa huitième session (A/3159)*, UN Doc A/CN.4/104, Vol II (session du 23 avril 1956 - 4 juillet 1956), accessible à l'adresse https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/french/ilc_1956_v2.pdf

Cour permanente de justice internationale

CPJI, Affaire du *Lotus* (France c. Turquie), arrêt du 7 septembre 1927, CPJI Recueil Series A, No. 10, accessible à l'adresse https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf

Inspection générale des finances

Inspection générale des finances et Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, *Les quotas de pêche individuels transférables : analyse et propositions de modernisation du système français de gestion des quotas de pêche*, N° 2012-M-030-02 (octobre 2012), accessible à l'adresse <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000302.pdf>

Organisation de coopération et de développement économique

Direction des échanges et de l'agriculture, comité des pêcheries, *La lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée État des lieux et actions prioritaires pour l'avenir*, TAD/FI(2017)16/FINAL (janvier 2019), accessible à l'adresse [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/FI\(2017\)16/FINAL&docLanguage=Fr](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/FI(2017)16/FINAL&docLanguage=Fr)

Organisation mondiale du commerce

Décision ministérielle, *Accord sur les subvention à la pêche*, WT/MIN(22)/33 WT/L/1144, (Genève, 17 juin 2022), accessible à l'adresse <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/WT/MIN22/33.pdf&Open=True>

Organisation des Nations Unies

Assemblée Générale des Nations Unies, *La pêche aux grands filets pélagiques décrivant et ses conséquences sur les ressources biologiques des océans et des mers*, UN Doc A/RES/44/225 (New York, 30 juillet 1990), accessible à l'adresse [file:///Users/romaincollet/Downloads/A_RES_44_225-FR%20\(1\).pdf](file:///Users/romaincollet/Downloads/A_RES_44_225-FR%20(1).pdf)

Assemblée Générale des Nations Unies, *Instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale*, UN Doc A/RES/72/249 (24 décembre 2017), accessible à l'adresse <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/468/78/PDF/N1746878.pdf?OpenElement>

Assemblée Générale des Nations Unies, *Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants*, UN Doc A/RES/54/32 (19 janvier 2000), accessible à l'adresse <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/237/88/PDF/N0023788.pdf?OpenElement>

Assemblée Générale des Nations Unies, *Lacunes du droit international de l'environnement et des textes relatifs à l'environnement : vers un pacte mondial pour l'environnement, Rapport du Secrétaire général*, UN Doc A/73/419 (13 décembre 2019), accessible à l'adresse https://digitallibrary.un.org/record/1655544/files/A_73_419-FR.pdf?ln=en

Assemblée Générale des Nations Unies, *Les océans et le droit de la mer, Groupe consultatif sur l'application par l'État du pavillon*, Rapport du Secrétaire général, UN Doc A/59/63 (5 mars 2004), accessible à l'adresse file:///Users/romaincollet/Downloads/A_59_63-FR.pdf

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *A guide to the background and implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO Fisheries and Aquaculture Circular, N° 1074 (Rome 2012), accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/i2590e/I2590E.pdf>

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020*, SOFIA 2020 (Rome 2020), accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/ca9229fr/ca9229fr.pdf>

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Le fichier mondial des navires de pêche, des navires de transport frigorifique et des navires de ravitaillement*, Flyer Global Record (FR) (2017), accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/i5446f/i5446f.pdf>

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Plan d'action international visant à prévenir et à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, (Rome 2001), accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/y1224f/Y1224F.pdf>

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Rapport de la consultation technique sur la pêche non-déclarée et non-réglémentée organisé par le gouvernement australien en coopération avec la FAO*, FI:IUU/2000/2 (Sydney, 19 mai 2000), accessible à l'adresse <https://www.fao.org/3/x7798e/x7798e.htm>

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Rapport de la consultation technique sur la pêche non-déclarée et non-réglémentée*, Rapport sur les pêches,

No. 634. (Rome, 6 octobre 2001), accessible à l'adresse
<https://www.fao.org/3/x8623f/x8623f.htm>

Organisation régionale de gestion des pêches

Accord relatif aux Pêche dans le Sud de l'océan Indien, *Mesure de conservation et de gestion des procédures d'arraisonnement et d'inspection en haute mer*, CMM 2019/14 (10 octobre 2019), accessible à l'adresse https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:844b7654-e9d6-4315-818d-0617188a2575.0001.02/DOC_3&format=PDF

Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, *Draft Recommendation Regarding Belize and Honduras Pursuant to the 1994 Bluefin Tuna Action Plan Resolution*, DOC 12-C (28 novembre 1996)

Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, *Draft Recommendation Regarding Panama Pursuant to the 1994 ICCAT Bluefin Tuna Action Plan Resolution*, DOC 11-C (21 novembre 1996)

Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, *Recommendation establishing a multi-annual management plan for bluefin tuna in the Eastern Atlantic and Mediterranean Sea*, Recommendation 2018-02, Annex 7 ICCAT Scheme of Joint International Inspection (2018), accessible à l'adresse <https://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2006-05-e.pdf>

Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, *Resolution on an action Plan to ensure the effectiveness of the conservation program for the Atlantic Bluefin Tuna*, Ninth Special Meeting (novembre- décembre 1994)

North Pacific Fisheries Commission, *High Seas Boarding and Inspection Procedure*, CMM 2021/09 (10 juillet 2021), accessible à l'adresse https://www.npfc.int/system/files/2021-04/CMM%202021-09%20FOR%20HIGH%20SEAS%20BOARDING%20AND%20INSPECTION%20PROCEDURES%20FOR%20THE%20NPFC_0.pdf

Western and Central Pacific Fisheries Commission, *Boarding and Inspection Procedures*, CMM 2006/08 (15 décembre 2006), accessible à l'adresse <https://www.wcpfc.int/file/284/download?token=9EXQmfhU>

Tribunal international du droit de la mer

Avis consultatif, Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des Personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone, TIDM Recueil 2011 (1^{er} février 2011),

accessible à l'adresse

https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_fr.pdf

Union européenne

Commission européenne, *Décision d'exécution (UE) 2018/1986 de la Commission du 13 décembre 2018 établissant des programmes spécifiques de contrôle et d'inspection pour certaines pêcheries et abrogeant les décisions d'exécution 2012/807/UE, 2013/328/UE, 2013/305/UE et 2014/156/UE*, JO L 317/29 (13 décembre 2018), accessible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1986&from=EN>

Conseil de l'UE, *Règlement (CE) n°1005/2008 du Conseil établissant d'un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements (CEE) no 2847/93, (CE) no 1936/2001 et (CE) no 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) no 1093/94 et (CE) no 1447/1999*, JO L 286/1 (29 septembre 2008), accessible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008R1005-20110309&from=DA>

Cour des comptes européenne, *Contrôle des pêches de l'UE : des efforts supplémentaires sont nécessaires*, Rapport spécial n°8 (2017), accessible à l'adresse https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_8/SR_FISHERIES_CONTROL_FR.pdf

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil*, JO L 354/22 (11 décembre 2013), accessible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1380&from=FR>

Autres

Andersen K., Tabrizi A., *Seaspiracy*, A.U.M. Films; Disrupt Studios

European Fisheries Control Agency, *Joint Deployment Plans in EU waters, Operational coordination*, [consulté le 07/06/2022], <https://www.efca.europa.eu/en/content/joint-deployment-plans-eu-waters>

Fédération internationale des ouvriers du transport, *Flag of Convenience*, [consulté le 03/05/2022], <https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-of-convenience>

The Pew Charitable Trusts, *The Port State Measures Agreement: From Intention to Implementation* (2018), [consulté le 8/05/2022], https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2018/04/psma_from-intention-to-implementation.pdf

URBINA I., *La jungle des océans : crimes impunis, esclavage, ultraviolence, pêche illégale*, Payot & Rivages, Paris, 2019

Tables des sigles et abréviations

AECP : Agence européenne de contrôle des pêches

AIFM : Autorité internationale des fonds marins

AME : Accords multilatéraux sur l'environnement

AMP : Aires marines protégées

ANUP : Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995

CDI : Commission du droit international

CNUDM : *Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer*

EIE : Évaluation d'impact sur l'environnement

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

ICCAT : Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique

INN : Pêche illégale non-déclarée et non-réglémentée

NPFC : Commission des pêches du Pacifique Nord

ODD : Objectif de développement durable

ONU : Organisation des Nations Unies

OMC : Organisation Mondial du Commerce

OMI : Organisation maritime internationale

OPANO : Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest

ORGP : Organisation régionale de gestion des pêches

PCP : Politique commune de pêche

PSMA : Accord sur les mesures du ressort de l'État du port

QIT : Quotas individuel transférables

SIOFA : Accord de pêche du sud de l'océan Indien

TAC : Totaux admissible de capture

TIDM : Tribunal international du droit de la mer

TJB : Tonneaux de jauge brut

WCPFC : Commission des pêches du Pacifique occidental et central

ZAJN : Zone Au-delà des Juridictions Nationales (comprend la haute mer et la « Zone »)

ZEE : Zone économique exclusive

Tables des matières

Sommaire	3
Introduction	4
<i>I- Les programmes d'arraisonnement et d'inspection réciproques en haute mer : des moyens de remédier partiellement aux lacunes du droit international général</i>	9
A. Des programmes visant à atténuer le principe de la compétence exclusive de l'État du pavillon	10
1. Le régime de coopération incomplet établi par la CNUDM	10
a) L'obligation de coopération de l'article 118 de la CNUDM	10
b) La compétence exclusive de l'État du pavillon et l'application effective de la CNUDM.....	13
2. Le régime de coopération renforcée se confrontant à la compétence exclusive de l'État du pavillon	15
a) L'Accord de conformité de la FAO de 1993 pour contrôler la pêche en haute mer.....	15
b) L'Accord du 4 décembre 1995 et l'approche opérationnelle de la CNUDM	17
B. Le droit international général comme limite à l'efficacité des programmes	20
1. Des programmes qui peinent à se généraliser dans le cadre des ORGP	21
a) Les organisations régionales de gestion des pêches	21
b) Les limites du cadre des ORGP	22
2. Les limites d'un régime qui cherche à se défaire de la compétence exclusive de l'État du pavillon dans un cadre régit par ce principe	25
a) La volonté de l'État comme limite.....	25
b) L'impact relatif d'un régime dérogatoire	26
<i>II-Les limites affectant les autres moyens de contrôle du respect des mesures de conservation et gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs</i>	28
A. Les moyens complémentaires aux programmes d'arraisonnement et d'inspection réciproques en haute mer	28
1. Consolider le rôle de l'État côtier et de l'État du port.....	29
a) L'extension des frontières maritimes.....	29
b) Le nouveau régime contraignant mis en place dans l'État du port.....	32
2. Le développement de solutions inter-étatiques pour dépasser les contraintes de la souveraineté .	35

Les limites des mécanismes d'arraisonnement et d'inspection

a) Accord de San José, un complément au dispositif de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes	35
b) Réponse européenne grâce aux « Joint Deployment Plans » (JDP)	38
B. Les solutions alternatives aux programmes d'arraisonnement et d'inspection réciproque en haute mer	41
1. Accentuer la responsabilité de l'État du pavillon	41
a) Le lien substantiel comme exigence formelle mais imprécise	41
b) La responsabilité internationale de l'État en haute mer	44
2. Éradiquer le phénomène de pêche INN par la gestion commune	46
a) Création d'un organisme intergouvernemental autonome en charge de la protection des ressources halieutique en haute mer	46
b) Adoption d'une compétence universelle pour lutter contre la pêche INN	49
Conclusion	51
English (Short) Version	54
<i>I-Boarding and Inspection Programs on the High Seas Embedded in the International Legal Framework</i>	57
<i>II-Limits of High Seas Boarding and Inspection Programs in a Framework Governed by Freedom of Fishing.....</i>	62
<i>III-Alternative or Complementary Means to Ensure Compliance with Conservation and Management Measures for Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks</i>	64
Bibliographie	73
Tables des sigles et abréviations	84
Tables des matières	86