

Inapplication de l'Accord des Nations Unies de 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs dans la Caraïbe : entre réalités et mirages d'un droit impérialiste (Note)

Joël Sylvestre

Volume 29, numéro 3, 1998

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703922ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703922ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Sylvestre, J. (1998). Inapplication de l'Accord des Nations Unies de 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs dans la Caraïbe : entre réalités et mirages d'un droit impérialiste (Note). *Études internationales*, 29(3), 647-668. <https://doi.org/10.7202/703922ar>

Résumé de l'article

Sous la pression d'une nouvelle pratique de juridiction rampante imposée par le Canada, le Chili et l'Argentine, tentant ainsi d'empêcher la déprédation par de grands armements, des ressources transzones situées dans la haute mer adjacente à leur zone économique exclusive, la grande majorité des États de la planète ont adopté en août 1995, sous l'égide de l'ONU un accord sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs. Cet Accord nécessaire vient ordonner des pratiques qui, autrement, seraient vouées à l'anarchie des compétiteurs. Il opère nettement un choix en faveur du riverain, qui dispose des principes de compatibilité et de précaution pour faire valider ses vues en matière de conservation et d'exploitation de ces ressources biologiques. Il valide en quelque sorte les prétentions canadiennes, dont une loi interne prévoit l'usage de la force, en dépit des règles établies par le droit international général. Les États de la Caraïbe qui sont généralement en voie de développement, et qui pour la plupart n'opèrent pas encore en dehors de leur propre ZEE, doivent cependant imaginer en quoi ce nouveau dispositif peut être un facteur de progrès pour l'avenir de leur industrie halieutique. Malheureusement, il semblerait bien, malgré les apparences qui résulteraient de l'instauration d'un « droit compensatoire hauteurier », qu'ils ne soient pas en mesure de tirer avantage de cette nouvelle donne juridique mondiale, qui pêche surtout par ses insuffisances propres.

L'application de l'Accord des Nations Unies de 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs dans la Caraïbe : entre réalités et mirages d'un droit impérialiste

Joël SYLVESTRE*

RÉSUMÉ : *Sous la pression d'une nouvelle pratique de juridiction rampante imposée par le Canada, le Chili et l'Argentine, tentant ainsi d'empêcher la déprédation par de grands armements, des ressources transzones situées dans la haute mer adjacente à leur zone économique exclusive, la grande majorité des États de la planète ont adopté en août 1995, sous l'égide de l'ONU un accord sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs. Cet Accord nécessaire vient ordonner des pratiques qui, autrement, seraient vouées à l'anarchie des compétiteurs. Il opère nettement un choix en faveur du riverain, qui dispose des principes de compatibilité et de précaution pour faire valider ses vues en matière de conservation et d'exploitation de ces ressources biologiques. Il valide en quelque sorte les prétentions canadiennes, dont une loi interne prévoit l'usage de la force, en dépit des règles établies par le droit international général. Les États de la Caraïbe qui sont généralement en voie de développement, et qui pour la plupart n'opèrent pas encore en dehors de leur propre ZEE, doivent cependant imaginer en quoi ce nouveau dispositif peut être un facteur de progrès pour l'avenir de leur industrie halieutique. Malheureusement, il semblerait bien, malgré les apparences qui résulteraient de l'instauration d'un « droit compensatoire hauturier », qu'ils ne soient pas en mesure de tirer avantage de cette nouvelle donne juridique mondiale, qui pêche surtout par ses insuffisances propres.*

ABSTRACT : *Having imposed new practices of rampant jurisdiction in an attempt to pressure big fishery companies out of squandering the transzonal resources in the high seas contiguous to their Exclusive Economic Zone, Canada, Chile and Argentina got most U.N. member states to adopt an agreement on straddling stocks and high migratory fish species in August 1995. The agreement comes handy to sort out anarchic practices among competitors. It clearly favours coastal states as they can use the principles of compatibility and precaution to impose their views regarding the conservation and the exploitation of the biological resources concerned. The agreement can be regarded as an implicit endorsement of Canada's claims. Canadian laws provide for the use of force, which goes against the rules set by the international law. Caribbean nation-states, most of them LDCs still operating within their own EEZ boundaries, have no other choice but to devise ways to make the best of the new legislation in the foreseeable future. The odds are that, owing to the shortcomings of the world's legal new deal, they stand little chance of deriving any substantial advantage from it, for all the apparent benefit resulting from the implementation a "deep-sea fishing compensatory law".*

* Attaché temporaire d'enseignement et de recherche, UFR des sciences économiques et juridiques de la Guadeloupe, Université Antilles Guyane.

C'est l'article 86 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 qui propose une définition négative de la haute mer en stipulant que « la présente partie s'applique à toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la ZEE, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un État, ni dans les eaux archipélagiques d'un État archipel... ». Cette limitation spatiale concerne également le sol et le sous-sol constituant la zone internationale des grands fonds marins ou d'un plateau continental¹.

Le régime juridique de la haute mer repose sur la liberté, qui dénie toute prétention de souveraineté aux États sur une quelconque portion (art 89).

Mais depuis 1958, nous ne sommes plus dans le contexte de *mare liberum*. Cette liberté désormais bien définie dans ses composantes et rationalisée dans ses effets, est décrite dans l'article 87 de la CNUDM de 1982 qui reprend et enrichit plusieurs libertés admises par la communauté internationale, dont la plupart ont valeur coutumière². Parmi elles, l'exercice de la liberté de pêche se retrouve invariablement au sommet de l'actualité juridique compte tenu des implications générées par cette activité au plan économique surtout. Cette actualité connaît une nouvelle acuité, en raison de la nature des déplacements de certains stocks de poissons qui soulignent de ce fait, une interaction étroite entre la ZEE et la haute mer. Ces ressources biologiques, dénommées stocks chevauchants et grands migrateurs, sont fortement convoitées par les États, car elles touchent des intérêts commerciaux déterminants pour le présent et l'avenir de leur secteur halieutique. Miles et Burke ont pu à ce titre montrer à quel point certains États d'Amérique centrale, notamment le Mexique, n'y étaient pas insensibles³. Bien que l'intérêt de ces derniers fût loin d'être neutre, il ne s'ensuivra pas véritablement d'emprise unilatérale vers la haute mer ; la manifestation d'une nouvelle vague d'extension unilatérale sera principalement le fait des États tels l'Argentine⁴, le Chili⁵ et plus récemment le Canada. Elle se fonde sur deux constats de la part de ceux-ci : la raréfaction des ressources biologiques mondiales, consécutive à une exploitation excessive, elle-même la résultante de l'évolution des technologies utilisées, tant pour la propulsion des navires, que pour les captures. D'autre part, et dans ce

1. Voir Jean-Pierre BEURIER, in livre 2 « Droit international de la mer » de l'ouvrage collectif *Droits maritimes, Tome 1, Mer, Navire et marins*, ed. JURIS service, mai 1995, spécialement la page 129.
2. Pour une analyse générale de l'article 87 de la CNUDM de 1982, voir L.D.M. NELSON « Certain Aspects of the Legal Regime of the High Seas », in *International Law at a Time of Perplexity. Essay in honour of Shabtai Rosenne, Yoram DINSTEIN*, dir., Martinus Nijhoff Publishers, 1989, pp 519-538.
3. Voir E.L. MILES et W. T. BURKE, « Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising from New Fisheries Conflicts: the Problem of Straddling Stocks », *ODIL*, vol. 20, 1989, pp. 343-357.
4. Loi n°23-269, *Diario Oficial* du 5 décembre 1991.
5. Loi sur les pêches n°19.079, *Journal officiel* du 6 septembre 1991 cité dans la note n°119, p. 203, de « Le Droit de la Mer : Pratique des États au moment de l'entrée en vigueur de la CNUDM », Division des affaires maritimes et du droit de la mer, Bureau des affaires juridiques, Nations Unies, 1994.

droit fil, il s'agit pour eux de montrer que la condition attachée à la liberté de la pêche en haute mer, à savoir l'application simultanée des normes de conservation, recèle une intensité normative trop insuffisante pour être réellement efficace. Dès lors l'action de ces États empruntera deux directions en apparence contradictoire.

Tout d'abord, appliquant la théorie des « droits préférentiels » sur la foi d'une certaine interprétation de la CNUDM de 1982, ceux-ci vont à ce titre, prendre des actes juridiques internes à effet extra-territorial⁶ afin de s'arroger le contrôle des stocks de poissons chevauchants, et des grands migrateurs, en particulier le thon. Il va sans dire que ces procédés contrevenaient au principe de la liberté de la haute mer, tel qu'organisé par la Partie 7 de la CNUDM. Le Chili fut parmi les États initiateurs d'une telle pratique, et en tout cas le premier à la conceptualiser sous le vocable de « mer présente ». « Ce concept suppose une participation aux activités entreprises par d'autres États dans des secteurs de la haute mer revêtant un intérêt particulier pour l'État côtier et une surveillance desdites activités. En outre, il encourage l'État côtier à entreprendre des activités économiques dans les secteurs adjacents de la haute mer afin de promouvoir le développement économique national et de veiller à ce que les autres activités qui y sont menées le soient de manière à éviter d'avoir des effets néfastes, directs ou indirects, sur ce développement. Par ailleurs, ce concept se rattache à une conception large de la sécurité nationale, devant être entendue non seulement en un sens rigoureusement militaire, mais aussi en termes de protection de l'intérêt national, y compris sous sa dimension économique, particulièrement dans le contexte de la zone économique exclusive et de la mer territoriale. Géographiquement, la « mer présente » du Chili a été définie comme étant le secteur de haute mer adjacent à la zone économique exclusive et entouré par le continent sud-américain^{7... »}

À la différence du Chili, le Canada va élaborer une législation interne véritablement répressive et donc en totale contradiction avec la CNUDM de 1982, pour mettre un terme à la pêche effectuée par des opérateurs battant pavillon de pays non membres de l'organisation de pêche pour l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO), organisme chargé d'y réglementer l'accès. Bien que la pêche de ces États hauturiers fût réalisée en dehors de l'aire de compétence de l'OPANO⁸, la pression exercée sur la partie haute mer des stocks transzones de poissons visés, et les contraintes qu'elle infligeait à l'économie déjà fragile des pêches canadiennes, poussèrent ce pays à les stigmatiser et à s'engager dans l'unilatéralisme, sous couvert de la défense des intérêts de toute l'Organisation. Par conséquent, sa loi récente du 12 mai 1994⁹ est le symbole non ambigu d'une position nouvelle et affirmée à propos de la haute mer, réalisant

6. Voir pour une étude complète, B. STERN « L'extraterritorialité revisitée », in *AFDI*, 1992, p. 239.

7. Voir « Le Droit de la Mer : pratique des États... », *op. cit.*, spécialement la page 192.

8. À signaler cependant, que ces États pourchassent les stocks de morue y compris parfois à l'intérieur de l'aire de compétence de l'OPANO.

9. Voir *Bulletin du Droit de la Mer*, Nations Unies, n°26, oct.1994, p. 21.

un rétrécissement de son régime de liberté. L. Lucchini la présente comme une « audace législative¹⁰ », en raison selon nous de son contenu exorbitant en termes de pouvoir de police attribué aux agents canadiens impliquant l'usage de la force, et à une présomption de culpabilité pesant sur les pêcheurs hauturiers « tiers », présomption liée à une libre appréciation du juge judiciaire quant aux éléments constitutifs d'une infraction (d'ailleurs en contradiction avec les principes élémentaires du droit de la défense couramment en vigueur dans les démocraties occidentales).

L'autre direction suivie presque parallèlement par ces mêmes États, en accord avec quelques autres, reviendra à initier plusieurs conférences dont les explicitations bien qu'ayant eu pour effet de renforcer l'effectivité des normes de conservation, aboutiront aussi, paradoxalement, à vider le principe de la liberté de la haute mer de son contenu, et plus loin, semblent aller jusqu'à ébranler partiellement la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer.

On le voit bien, dans l'Accord de New York, l'exigence générale d'une nouvelle discipline des États en matière de conservation conduit inmanquablement vers un impérialisme côtier. En cela, le Chili, l'Argentine et le Canada ont eu gain de cause.

Peut-on alors penser que la promotion du droit du développement qui y est consacrée ne soit autre chose qu'un aménagement destiné à rendre cette approche moins rude ? En réalité, à y regarder de plus près et spécialement dans le contexte caribéen, les incertitudes juridiques que recèle cet Accord, ne militent pas, loin s'en faut, en faveur d'une aide immédiate apportée aux pêcheries des PVD. Certes, on peut lui être gré de tenter d'instaurer une sorte de droit nouveau que nous qualifions de droit compensatoire hauturier (DCH), mais il semble hautement probable que cette tentative demeure pour longtemps dans la sphère des mirages rejoignant ainsi l'inertie du « droit de participer aux reliquats » découlant de la notion d'États géographiquement désavantagés.

I – Vers l'instauration d'un droit compensatoire hauturier

L'intérêt de réaliser une projection de l'Accord de 1995 spécialement par rapport aux États de la Caraïbe, tient au fait que ceux-ci n'ont jamais engrangé les bénéfices de la compensation découlant de la théorie des États géographiquement désavantagés (EGD) consacrée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982. Le droit aux reliquats de pêche dans la ZEE du côtier n'a pu connaître d'application pratique pour

10. L. LUCCHINI, « La loi canadienne du 12 mai 1994 : la logique extrême de la théorie du droit préférentiel de l'État côtier en haute mer au titre des stocks chevauchants », *AFDI*, 1994, p. 871 ; l'auteur nous montre que la conscience de la gravité de son « audace », a conduit le Canada à notifier une nouvelle déclaration d'acceptation de la juridiction de la CIJ, dans laquelle elle l'exclut pour « les différends auxquels pourraient donner lieu les mesures de gestion et de conservation adoptées par le Canada pour les navires pêchant dans la zone de réglementation de l'OPANO et l'exécution de telles mesures » (pp. 871-872).

diverses raisons factuelles ou juridiques. Les articles pertinents de l'Accord de 1995 semblent ouvrir un nouveau champ de compensation dont il importe d'en cerner le contenu.

A — Une justification légitime : l'inertie dans le bassin caribéen du droit compensatoire découlant de la théorie des EGD

L'article 15 de l'Accord de 1995 renvoie à une compatibilité, non seulement avec la Partie IX (dont implicitement, à l'article 123) de la CNUDM de 1982, mais aussi avec les « ...autres dispositions pertinentes... » de la Convention lorsque les États doivent appliquer « le présent Accord dans une mer fermée ou semi-fermée ».

Parmi ses « autres dispositions », la notion d'États géographiquement désavantagés (EGD) constitue une étape obligée de la réflexion, compte tenu la sorte d'égalité notionnelle, qu'abrite l'article 70 de la CNUDM, stipulant ce qui suit :

...2. Aux fins de la présente partie, l'expression « États géographiquement désavantagés » s'entend des États côtiers, y compris les États riverains d'une mer fermée ou semi-fermée...

Cette égalité notionnelle signifie qu'un tel riverain est automatiquement compris dans la catégorie des EGD, et de ce fait bénéficie d'un régime juridique reposant sur un « droit de participer au reliquat » de pêche dans la ZEE des côtiers de la même région ou sous-région.

Il convient donc d'observer que la notion d'EGD est en relation étroite avec celle de ZEE, et avec elle seule : la question du reliquat n'est compréhensible et justifiée qu'à travers elle.

La confrontation des dispositions de la CNUDM de 1982, intéressant d'une part, les éléments de détermination des États virtuellement bénéficiaires de ce droit d'accès préférentiel à la ZEE du côtier, et d'autre part, les éléments de définition de l'« État géographiquement désavantagé » montre bien que la compensation qui devrait en résulter pour les tiers est toujours singulièrement entravée.

En effet, après qu'il eut déterminé le volume admissible de captures (VAC), si tant est qu'il en soit capable, l'État côtier, pourra selon l'article 62§2 conclure des accords et arrangements avec « d'autres États », s'il n'est pas en mesure d'exploiter de façon optimale les ressources biologiques de sa ZEE.

Mais quels sont ces « autres États » ? Le silence de la CNUDM de 1982 semble bien refléter la difficulté de s'opposer au choix régalién de l'État côtier dans cette portion océanique sous son emprise. Seuls les États géographiquement désavantagés, ainsi que ceux sans littoral, sont expressément « suggérés ».

Dès lors, nous pouvons considérer, à juste titre, que l'article 62§2 et §3¹¹ établit une véritable hiérarchie des États à prendre en compte, en se référant aux articles 69 et 70. En s'y reportant, la prééminence¹² des États visés dans ces articles 69 et 70 ne fait guère de doute à travers les termes convergents de leurs §1 respectifs, libellés de façon identique et renvoyant à l'exercice d'un « droit de participer » à l'exploitation des reliquats de pêche, ce, tant pour les États sans littoral que pour les États géographiquement désavantagés. Il y a donc lieu de les admettre dans le premier cercle des États demandeurs.

Appliqué au contexte caribéen, il convient de porter une attention toute particulière à l'article 70§2 de la CNUDM portant définition des États géographiquement désavantagés, dans la mesure où il inclut spécifiquement le cas que représente les États riverains des « mers fermées et semi-fermées » :

...Aux fins de la présente partie, l'expression « États géographiquement désavantagés » s'entend des États côtiers, y compris les États riverains d'une mer fermée ou semi-fermée, que leur situation géographique rend tributaires de l'exploitation des ressources biologiques des ZEE d'autres États de la sous-région ou région pour un approvisionnement suffisant en poisson destiné à l'alimentation de leur population ou d'une partie de leur population, ainsi que des États côtiers qui ne peuvent prétendre à une ZEE propre...

Il doit être noté que la Convention cherche à introduire en quelque sorte une symétrie juridique entre « États géographiquement désavantagés » et le contexte d'une « mer fermée ou semi-fermée », puisqu'il distingue particulièrement les États compris dans ce champ spatial. Tous les États de la Caraïbe font donc bien partie de cette catégorie prioritaire pour les reliquats.

En introduisant le critère économique du sous-développement, de l'article 62§2¹³, dans cette logique prioritaire l'on aboutit rapidement à un non-sens, dans la mesure où dans le bassin Caraïbe :

1 – Il n'y a qu'un seul État développé et de surcroît « non tributaire » : les États-Unis d'Amérique ; il n'est donc pas surprenant que le seul accord de pêche (du 27 avril 1977) portant sur les surplus de pêche, de « certaines

11. -Le §2 est le suivant « ...Ce faisant, il (l'État côtier d'accueil) tient particulièrement compte des articles 69 et 70 notamment à l'égard des États en développement visés par ceux-ci... » ; -le §3 : « ...l'État côtier tient en compte tous les facteurs pertinents entre autres... les articles 69 et 70 ».

12. J-P. QUENEUDEC le déduit nettement lorsqu'il dit que « ...En effet, les États sans littoral, les États géographiquement désavantagés et les États côtiers en développement appartenant à la même région pourront bénéficier d'une certaine priorité... », in son article intitulé « Les problèmes de l'exploitation des ressources biologiques » paru dans *Droit de la Mer*, Paris, collection de l'IHEI, Pedone, 1976/1977, p. 176.

13. Art 62§2 : « ...il tient particulièrement compte des articles 69 et 70, notamment à l'égard des États en développement visés par ceux-ci... »

espèces non recherchées par les pêcheurs américains », intéresse ce pays et Cuba dans les eaux américaines¹⁴ ;

2 – Tous les autres États étant en voie de développement : soit des PMA comme Haïti (Pays les moins avancés), soit, plus nombreux, des PVA (Pays en voie d'avancement) ;

3 – Dès lors, il importe de s'interroger sur la relation de réciprocité que pourraient entretenir entre eux les États en développement géographiquement désavantagés, sur la question des reliquats, eu égard au fait que la Convention ne l'a pas explicitement organisé.

En confrontant ce dernier aspect douteux, avec un autre silence de la Convention tiré de l'article 70§5, lequel organise, par contre, la relation entre « États développés », il y a lieu de s'interroger sur la relation entre ces derniers États et les États en développement géographiquement désavantagés.

L'article 70§5 disposant ce qui suit :

... Les États développés géographiquement désavantagés n'ont le droit de participer à l'exploitation des ressources biologiques, en vertu du présent article, que dans les zones économiques exclusives d'États côtiers développés de la même sous-région ou région...

Cette interrelation logique entre « semblables », renvoie-t-elle à un autre truisme, en cela que nous pouvons en déduire que les États en voie de développement géographiquement désavantagés, puissent participer non seulement à l'exploitation des reliquats dans les ZEE d'États issus du même groupe, mais *a fortiori* dans les ZEE d'États côtiers issus des deux autres groupes parce que plus développés (la terminologie de la CNUDM utilise « développés », soit « géographiquement désavantagés et développés »)¹⁵ ?

Enfin une dernière remarque concerne l'article 71 de la CNUDM¹⁶ ; il peut dans ce contexte caribéen interférer en permanence pour créer les conditions d'une neutralisation de toutes dispositions propres à la mise en œuvre de la

14. Voir J-P BEURIER, « Droit comparé des ressources vivantes marines des Caraïbes », document monographique, 1994, p. 19 ; un article de Jean CARROZ nous permet de montrer, que cette autorisation américaine n'était que le résultat de la mise en œuvre des législations respectives des deux pays, qui y avaient intégré les dispositions les plus précises sur les reliquats : « ... Cuba et les États-Unis sont les deux pays qui indiquent le plus nettement dans leur législation qu'en cas d'excédent et dans l'intérêt de l'utilisation optimale des ressources un droit d'accès sera accordé à des navires étrangers... », in « Le nouveau Droit des pêches et la notion d'Excédent. », *AFDI*, 1976, p. 861.

15. L'on aboutit d'ailleurs au renversement de la proposition bien connue : « Qui peut le plus, peut le moins ».

16. L'article 71 intitulé « Cas où les articles 69 et 70 ne sont pas applicables » dispose : « Les articles 69 et 70 ne s'appliquent pas aux États côtiers dont l'économie est très lourdement tributaire de l'exploitation des ressources biologiques de leur Zone Économique Exclusive. »

problématique des reliquats¹⁷? D'autant plus, comme nous l'avons déjà souligné, que tous les États de cette zone, à l'exception, peut-être, des États-Unis, partagent unanimement les mêmes conditions objectives de retard économique.

À moins d'en arriver à une application qui focaliserait tous ces États sur les bancs de poissons de la ZEE des États-Unis dans le golfe du Mexique, en réalité, pour quelles raisons un État A, remplissant la double condition du désavantage, c'est-à-dire, géographique et économique, permettrait-il l'accès de sa ZEE, pour d'hypothétiques excédents, à un État B de la même sous-région ou région, maritime, semi-fermée, et tributaire (*a fortiori* lourdement tributaire) comme lui-même des ressources biologiques pour les besoins de sa population?

Eu égard au contexte économique dans la Caraïbe et au caractère semi-fermé de sa mer, nous pouvons poser comme postulat de base que dans le droit des pêches, règne le principe d'un droit d'exception pour la question du reliquat.

Fort heureusement, cette situation n'est pas figée, elle est par essence évolutive¹⁸, dans la mesure où elle correspond seulement à l'état conjoncturel des industries de la pêche et des économies nationales. En effet, l'on peut raisonnablement imaginer que dans les prochaines années, certains États côtiers de la Caraïbe, notamment continentale, tels que le Mexique et le Venezuela, seront définitivement sortis du carcan des PVA, pour accéder au cercle fermé des grandes puissances industrielles; dès lors, la thématique des reliquats devra être appréciée autrement par eux et dans leurs rapports avec leurs voisins. Ce sera aussi et peut-être surtout, affaire de volonté politique.

De fait, à l'analyse de la CNUMD de 1982, les États riverains de la mer semi-fermée des Caraïbes, géographiquement désavantagés, ne peuvent rien attendre, pour l'heure, du statut que leur confère cette notion. Il n'est même pas douteux que cette notion controversée d'EGD, ne subisse dans ce contexte une

17. Bien avant l'adoption de la CNUMD de 1982, J.-P. QUENEUDEC faisait déjà remarquer qu'«...une telle disposition pourrait permettre à certains États côtiers de vider de leur substance les droits reconnus par ailleurs aux pays désavantagés...». Voir «Les problèmes de l'exploitation des ressources biologiques», *op cit.*, p. 177. FLEISCHER précise cependant que l'art. 71 constitue «...une protection spéciale contre l'application des articles 69 et 70, mais non contre la règle générale de l'article 62 sur les reliquats...», in «La Pêche», *Traité du nouveau droit de la Mer*, sous la direction de R.-J. DUPUY et D. VIGNES, coll. «Droit International», Paris-Bruxelles ed. Economica-Bruylant, 1985.

18. Sur le caractère dynamique de la notion d'État géographiquement désavantagé, et les extrapolations qui peuvent en être faites, voir J.-F. PULVENIS, «La notion d'État géographiquement désavantagé et le nouveau droit de la Mer», *AFDI*, 1976, particulièrement les pages 714, 715, 716; il y indique notamment que «...la situation d'un État n'est pas déterminée une fois pour toutes: jouissant à un moment de son histoire d'une situation privilégiée, il peut ensuite se considérer dans une situation désavantagée...» (la formule est forcément réversible).

mise en sommeil durable au profit de classifications plus simples, opérationnelles, déjà connues ou émergentes, en l'occurrence la catégorie des « États en développement en particulier les moins avancés d'entre eux et les petits États insulaires en développement¹⁹ », tels que les révèlent la Partie VII de l'Accord de 1995 intéressant spécialement les « besoins des États en développement²⁰ ».

Cette prise en compte dans les termes de l'Accord de 1995 va de pair, en réalité, avec l'émergence d'un concept nouveau en matière halieutique, dont la finalité reviendrait, *a priori*, à faciliter une participation effective des PVD à l'exploitation des ressources biologiques de la haute mer adjacente de la ZEE du côtier. Ce « droit compensatoire hauturier » viendrait à point nommé apporter une solution à l'impasse virtuelle des pêcheries caribéennes. Son contenu devrait pouvoir servir cette cause puisqu'il est empreint d'une grande générosité dans les buts et dans les moyens.

B — Le contenu généreux de ce Droit compensatoire hauturier

Nous savions que la création de la ZEE s'inscrivait en principe dans une perspective du Droit du développement²¹; avec l'Accord de 1995 le Droit du développement n'est plus seulement l'apanage de cette notion de ZEE, car désormais la haute mer lui permet de s'adosser sur sa dimension spatiale pour valider les projets des PVD en matière de pêche²². Si cela est possible c'est précisément parce que le régime de liberté de la haute mer a évolué dans un sens restrictif et pour ainsi dire, laisse la place à un régime imprégné de celui

19. Pour ces petits États insulaires en développement, la Conférence mondiale qui leur a été consacrée exhortait une prise en compte de leurs « préoccupations et caractéristiques particulières... dans le cadre de la Conférence intergouvernementale des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs... ». Voir « Rapport de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement », Bridgetown (Barbade), 26 avril-6 mai 1994, doc A/Conf.167/9, spécialement p. 22.

20. À titre de comparaison, la CNUDM de 1982 avait consacré un article spécial (art. 148) sur la « Participation des États en développement aux activités menées dans la Zone ». Mais nous remarquons que le contenu de cet article particularisait, par contre, les États géographiquement désavantagés et sans littoral.

21. René-Jean DUPUY disait « ...il est intéressant à cet égard de noter comment le régime de la zone économique s'insère dans une perspective de droit international du développement... », *op. cit.*, particulièrement chap. 5, « La mer sous compétence nationale », p. 259.

22. Bien que l'Accord de 1995 prévoit de ne s'appliquer que « ...dans les zones qui ne relèvent pas de la juridiction nationale... » (art. 3§1), il convient cependant de noter que ce droit compensatoire hauturier ne peut s'envisager à l'intérieur du bassin caribéen pour une raison simple : la complexité des délimitations de frontières maritimes actuelles et futures conduit à ce qu'il n'y ait plus de haute mer.

de la ZEE²³, puisqu'on y distingue des autorités (organisations) régionales de gestion exerçant des droits que l'on pourrait qualifier de « droits souverains » (bien que l'expression ne soit pas utilisée expressément dans l'Accord). Comme nous le voyons, là où ces « droits souverains » diffèrent, c'est dans l'entité qui est chargée de leur exercice ; en effet, si cet exercice relève exclusivement de la compétence étatique dans la ZEE, par contre, dans la haute mer, l'Accord de 1995, donne compétence uniquement à l'Organisation ou à l'accord de gestion des pêcheries. De ce fait, « l'État membre ou l'État participant » n'est autorisé à mettre en œuvre des pouvoirs de police qu'à la diligence de l'Organisation dont elle répond²⁴.

Bien que liée, cette question qui mériterait à elle seule un examen approfondi, ne doit pas nous détourner de celle intéressant l'articulation des

23. Voir à ce propos Daniel VIGNES, « Le gommage des différences entre haute mer et zone économique exclusive opéré par l'accord du 4 décembre 1995 sur les stocks chevauchants et de grands migrateurs : vers l'assimilation de la haute mer à la zone de 200 milles et la disparition de la liberté de la pêche en haute mer », in *Revue de l'INDEMER*, 1996, n°4, pp 93-122 et notamment la page 98 où l'auteur observe ce qui suit : « ... désormais les équilibres sont les suivants : pour la zone économique exclusive, rien de changé ; pour la haute mer, en revanche, la liberté a disparu, « seuls les États qui sont membres d'une organisation... ont accès aux ressources halieutiques... » Quand on sait l'importance que le concept d'accès a pris très rapidement, entre Caracas et Montego Bay, dans le régime de la zone économique exclusive, on ne peut qu'être frappé que vingt ans après Caracas, il soit appliqué également à la haute mer : un lieu dont l'accès est conditionné par une quelconque réglementation n'est plus un lieu libre d'accès : la liberté de la pêche en haute mer n'existe plus... ».
24. Nous observons ici, un phénomène assez peu commun pour être signalé : la notion de « droits souverains » implique que l'entité qui les exerce, ait une compétence territoriale et par extension logique suppose la possibilité de mettre en œuvre sa responsabilité internationale ; c'est très exactement le cas avec les Organisations de gestion des pêcheries, lesquelles, du fait du système institué par l'Accord de 1995, auront compétence territoriale non concurrente, sur les parties de leurs aires de gestion situées au-delà des ZEE de leurs membres, autrement dit, sur la haute mer. Du coup, présenté sous cet angle, il semble bien que le débat sur les « droits préférentiels » des États côtiers s'il n'a plus sa raison d'être, c'est précisément parce qu'il a acquis une dimension nouvelle en déplaçant son épicerie, semble-t-il, vers ceux « reconnus » aux organisations de gestion des pêcheries. La règle de « l'inaaptitude ordinaire » des organisations internationales à l'exercice de compétences territoriales, a subi pour l'heure une seule exception notable, précisément dans le domaine du droit de la mer, lorsque la CNUMD de 1982 a institué l'Autorité Internationale des grands fonds marins. R.-J. DUPUY s'exprime ainsi : « ... Il n'existe à vrai dire à l'époque contemporaine vraiment qu'un cas d'organisation internationale dotée par son texte constitutif d'une compétence territoriale ordinaire, et, surtout, exclusive de toute compétence concurrente des États membres : c'est celui de l'Autorité instituée par la nouvelle convention sur le droit de la Mer à l'égard de la Zone, c'est-à-dire de la partie du fond des mers soustraite à toute juridiction nationale. Aux termes de la convention, cette institution internationale est la seule à assumer la responsabilité de la gestion et de l'exploitation de la Zone ; elle est donc dotée de compétences territoriales assez comparables à celles des États. Mais c'est là un cas tellement exceptionnel, et à plusieurs égards si révolutionnaire qu'il constitue en pratique pour beaucoup d'États une entrave sérieuse à la ratification de la convention en question, toutefois en vigueur depuis novembre 1994... » (Voir « Droit international public », *op. cit.*, p. 138) ; par voie de conséquence, l'Accord de 1995, sans la remplacer entièrement, battraît largement en brèche la règle de « l'inaaptitude ordinaire » communément admise dans le droit des organisations internationales.

besoins des États en développement, et plus spécialement ceux de la Caraïbe dans l'Accord de 1995. Ces derniers doivent pouvoir compter, sur l'aide des États développés, sans s'exonérer pour autant des obligations générales issues de celui-ci.

Tout d'abord, l'article 24 pose la « reconnaissance des besoins particuliers des États en développement ». Cette reconnaissance est en premier lieu posée positivement en la forme d'un principe général d'assistance par voie de coopération; et en des formes limitatives de l'action des « États », afin que l'obligation générale de coopérer ne produise, *in fine*, des effets contre-productifs et nuisibles au détriment des États nécessiteux.

L'article 25 explicite de façon un peu plus détaillée les buts, les moyens et les effets attendus de cette assistance, qui doit s'exercer dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale. En particulier, cette assistance doit pouvoir les aider en vue de conserver les stocks concernés, ainsi que de mettre en valeur leurs propres pêcheries (§1a.a); de participer à leur exploitation en haute mer, ce qui implique leur en faciliter l'accès « sous réserve des articles 5 et 11 » (§1a.b); enfin, de faciliter leur participation aux organisations ou accords de gestion des pêcheries sous-régionaux et régionaux.

Pour poursuivre ces objectifs généraux, la coopération avec ces États en développement pourra prendre plusieurs formes (non exhaustives) cumulatives ou non, à savoir l'aide financière, la formation, l'assistance technique, le transfert de techniques « y compris par le biais d'entreprises conjointes, et de services consultatifs » (art. 25§2). Cette assistance aura des visées spécifiques d'ordre technique (améliorer la conservation et la gestion des stocks concernés, les évaluer et conduire la recherche scientifique, déployer les moyens de contrôle, de surveillance, de respect de la réglementation au niveau local, national, régional...).

Enfin, l'article 26 prévoit une assistance spéciale aux fins de l'application de l'Accord, laquelle suppose la constitution de fonds de contributions spéciales, principalement destinés à les aider à supporter le coût lié à la mise en œuvre des procédures de règlement des différends auxquels ils peuvent être partie; d'autre part, cette assistance spéciale implique aussi l'aide à la création d'organisations ou d'accords de gestion des pêcheries, ou à tout le moins, le renforcement de ceux déjà existants.

Ce bel édifice, progressiste dans sa conception, risque fort d'entraîner de nouvelles désillusions dans la réalité concrète²⁵. En effet, certains accords ou arrangements de gestion de stocks chevauchants et de grands migrateurs

25. Pour une opinion contraire, voir Laurent LUCCHINI et Michel VOELCKEL, *Droit de la Mer : Délimitation, Navigation, Pêche*, Tome 2, Paris, ed. Pedone, 1996, p. 677, où les auteurs estiment que les dispositions concernant les États en développement « ...sont intéressantes d'un double point de vue : la Partie VII de l'Accord...reconnait leurs besoins particuliers et prévoit à leur profit des mesures d'assistance ...; ces pays bénéficient, par l'effet du principe de dualité des normes, d'un traitement juridique privilégié... ».

actuellement en vigueur dans la région, au niveau sous-continentale, ont érigé des règles très contraignantes qui constituent, en dernière analyse, des motifs d'auto-exclusion d'États caribéens possiblement intéressés dans l'avenir. Mais c'est avant tout la nature de ce droit compensatoire hauturier qui condamne une application bénéfique au service des PVD, à l'opposé d'une riveraineté toujours plus virulente.

II – Les contrariétés de la mise en œuvre de ce droit compensatoire hauturier

Deux dangers guettent la mise en œuvre concrète de ce DCH : il s'agit, au-delà de l'indéniable richesse de son contenu, de sa nature recelant peu d'intensité normative. Mais on pourrait se demander s'il ne s'agit pas en réalité d'une conséquence directe de la prévalence de la notion de riveraineté, dont on doit rappeler qu'elle est le fait générateur du *round* de Conférences sur les stocks chevauchants et les grands migrants qui a connu son épilogue à New York en 1995.

A — L'édiction d'un droit mou

L'Accord de 1995, manifeste, à la fois un certain flou et un caractère contradictoire. L'article 25 §1.b proclame, en effet, que « les États coopèrent... en vue : d'aider » ceux en développement, en particulier les moins avancés d'entre eux et les petits États insulaires en développement, à participer à l'exploitation en haute mer des pêcheries de ces stocks, y compris en leur facilitant l'accès à ces pêcheries, « sous réserve des articles 5 et 11 ».

L'alinéa c, poursuit très logiquement et les invite à « faciliter la participation des États en développement aux organisations et arrangements de gestion des pêcheries sous-régionaux et régionaux ».

Sur la forme, il est assez visible que le vocabulaire employé ici ne pose aucune exigence à la charge des États fournisseurs d'assistance, et à ce titre, ne peut être confondu avec « l'obligation de coopérer » placée en toile de fond de l'Accord de 1995.

Nous observons qu'il s'agit bien de dispositions ayant un contenu simplement exhortatoire, et par conséquent isolé, de la contrainte normative qui sied d'une façon générale à cette Convention de New York. Mais pouvait-il en être autrement dans le cadre d'une fourniture d'assistance ? Du reste, l'article 15 de l'Accord de New York, confirme bien cette ligne de *soft law* ; il renvoie aux dispositions de la partie IX de la CNUDM de 1982, et par induction à son article 123 concernant les États riverains de mers fermées et semi-fermées, lequel préconise une coopération facultative entre États riverains²⁶. Or, le fait

26. Voir LUCCHINI et VOELCKEL, qui qualifient l'article 123 de disposition « sans vie », in *Droit de la Mer*, tome 1, Paris, Pedone, 1990, p. 442.

que les États de la Caraïbe soient parfois de la catégorie des « moins avancés » comme Haïti, le plus souvent de celle des « petits États insulaires » et dans l'ensemble riverains d'une mer semi-fermée, prouve assez qu'il y a bien état de nécessité ; nécessité d'une projection spatiale et temporelle pleinement bénéfique pour leur industrie halieutique actuelle ou future. Peut-on alors se satisfaire d'une approche, certes vertueuse dans son principe, mais sans effet réellement contraignant dans son application ?

Sur le fond, à supposer que les États en développement, et notamment ceux spécifiés, veuillent participer aux organisations ou arrangements de gestion pour l'exploitation en haute mer des stocks concernés et alors même que cette démarche doit en principe leur être facilitée, n'y a-t-il pas une contradiction avec la réserve renvoyant aux articles 5 et 11 de l'Accord de 1995, annulant en définitive tous les égards, si minimes soient-ils, dont ils font l'objet ? En particulier, l'article 11, sur les « nouveaux membres et les nouveaux participants » est redoutable, dans la mesure où il pose un certain nombre de critères qui pourront éventuellement justifier un refus d'acceptation, par des membres d'une organisation ou d'un arrangement de gestion existant ou futur²⁷.

On peut donc s'interroger sur l'intérêt de particulariser les États en développement et notamment les petits États insulaires et les moins avancés d'entre eux, si une telle réserve contribue, *in fine*, à placer leur demande de participation sur un exact pied d'égalité par rapport à n'importe quel autre entité étatique. Voudraient-ils dès lors se prévaloir de l'article 12 pour demander à ce que les États membres d'une organisation ou d'un arrangement « assurent la transparence de la (leur) prise de décision... », qu'ils se heurteraient là aussi, à notre sens, à un vocabulaire suffisamment diffus pour ne pas être ressenti comme une obligation absolue chez ceux-ci.

Le caractère exhortatoire de la partie de l'Accord intéressant les « besoins des États en développement » laisse bien en définitive un libre arbitre aux États assistants. Et il n'est pas douteux que la notion de riveraineté, certes, actualisée, n'ait pas prévalu sur toutes autres considérations, y compris les nécessités de la solidarité internationale.

27. L'article 11 est libellé ainsi : « Lorsqu'ils déterminent la nature et l'étendue des droits de participation des nouveaux membres d'une organisation de gestion des pêcheries sous-régionale ou régionale ou des nouveaux participants à un arrangement de gestion des pêcheries sous-régional ou régional, les États prennent notamment en considération : a) L'état des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs et le niveau de l'effort de pêche dans la zone de pêche ; b) Les intérêts, les méthodes en matière de pêche et les pratiques de pêche des nouveaux et des anciens membres ou participants ; c) La contribution respective des nouveaux et des anciens membres ou participants à la conservation et la gestion des stocks, à la collecte et la communication de données exactes et aux recherches scientifiques menées sur les stocks ; d) Les besoins des communautés côtières de pêcheurs qui sont fortement tributaires de la pêche des stocks ; e) Les besoins des États côtiers dont l'économie est très lourdement tributaire de l'exploitation des ressources biologiques marines ; et f) Les intérêts des États en développement de la sous-région ou région, lorsque les stocks se trouvent dans les zones relevant de leur juridiction nationale. »

B — L'itérative prévalence d'une riveraineté transfigurée

Lorsque René-Jean Dupuy parle de « dédoublement du monde²⁸ », il signifie par là une logique étatique dont les déterminants juridiques sont connus, fossilisés, tandis que sur une voie parallèle coexiste une logique industrielle privée à l'échelle planétaire, mondialiste, présentée comme un « monde hors la loi ». Ce dernier, dans un mouvement perpétuel de régénérescence et de transfiguration obéit en grande partie à ses propres règles immatérielles²⁹ que le pseudo-juridisme des codes de conduite n'arrive à appréhender ou à anticiper que partiellement. Or, les finalités économiques dévolues à la mer en général et à la haute mer en particulier sont à la fois d'anciennes et de nouvelles causes d'affrontement de ces deux mondes.

En réalité, dans le cas d'espèce qui concerne notre propos, il y a un double écran, formé par l'État et l'Organisation intergouvernementale, c'est-à-dire le « monde légal », opposé à ce « monde illégal » composé des grands armements de pêche industrielle, dont les connexions et les capitaux, énormes, s'affranchissent allègrement des frontières étatiques. La loi du Pavillon elle-même est souvent détournée de ses fins et ne permet plus de distinguer avec certitude entre l'appartenance réelle ou éphémère d'un navire à l'État³⁰. Malgré les efforts de rationalisation de la liberté de pêche en haute mer, entamés dès 1958, la faillite de celle-ci, imputée à la pêche irresponsable de ces grands armements, a conduit le « monde légal » à se mobiliser une nouvelle fois, sous l'urgence d'une nouvelle poussée unilatéraliste, en soi prévisible³¹, de quelques côtiers qui risquaient de contagionner le reste de la planète, vers des pratiques juridiquement anarchiques. L'État côtier cherche ici à réhabiliter, tout au moins à protéger les intérêts économiques nationaux, c'est-à-dire, au fond, les intérêts de son secteur halieutique privé.

28. Voir « Le dédoublement du monde », in *RGDIP*, 1996-2, pp. 313-321.

29. Voir sur le caractère de ces règles et leurs conséquences, Philippe MOREAU DEFARGES, *Introduction à la géopolitique*, coll. Points Essais, sept. 1994, spécialement les pages 171 à 174.

30. D'une manière générale, il nous semble que l'identification d'un navire à un État n'est pas seulement subordonnée à la question du Pavillon, expression de son rattachement, mais doit désormais, également être abordée en fonction de critères purement économiques, en particulier eu égard à la problématique de la destination des profits; toute la question étant de savoir à quel moment cette seconde approche prédomine le critère classique de la nationalité. Pour une discussion sur le sujet, voir Robert REICH, *L'économie mondialisée*, Paris, DUNOD, fév. 1996, 336 p. et particulièrement le chapitre 10 consacré à « L'influence décroissante de la nationalité des firmes ».

31. Il faut reconnaître la présence de A. ARIAS-SCHREIBER qui exposait ce qui suit : « ... Nous pensons que les utilisations toujours plus nombreuses de la mer, ainsi que des facteurs politiques, économiques et sociaux, conduiront les États à renforcer leur emprise dans les zones de juridiction nationale, sans que ce processus irréversible puisse toutefois s'interpréter, loin s'en faut, comme la manifestation d'une volonté abusive de l'État côtier, mais plutôt comme une exigence résultant des nécessités de son développement et l'obligation de protéger ses intérêts contre les menaces provenant de la mer ou contre les dommages causés à celle-ci » ; v. « La nature juridique de la zone économique exclusive », in « Propos sur le nouveau droit de la mer », Colloque de l'Académie Diplomatique Internationale, Paris, Pedone, 1985, p. 57.

La fin justifiant les moyens, l'interférence de l'État dans une sphère de compétition accrue entre opérateurs économiques privés, nationaux et tiers, qui plus est, hors des limites de sa juridiction, s'adosse sur la dimension psychologique de la riveraineté et sa traduction juridique, objet de toutes les controverses suivant les intérêts de la cause, la notion de « droits préférentiels », conçue comme la version moderne de la notion « d'intérêt spécial ».

Dès lors où l'État côtier s'immisçait dans la répartition des richesses biologiques de la haute mer adjacente à sa ZEE, il va de soi que le balancier ne pouvait inmanquablement pencher que d'un côté, c'est-à-dire au profit « préférentiel » de ses nationaux. Il lui fallait donc rapidement un cadre juridique lui permettant d'affirmer ses prétentions exorbitantes et de justifier des opérations de police internationalement licites. L'Accord de 1995 lui en donne les moyens légaux, et bien mieux, atténue sa responsabilité internationale derrière l'écran commode de l'Organisation de gestion des pêches, dont il ne ferait qu'exercer le mandat. De fait, un nouveau type de cristallisation est pris en compte, la riveraineté concertée ou collective, compris comme la défense d'un intérêt objectif dans un cadre collectif, et aboutissant en dernière analyse à la désagrégation du contenu de la liberté de pêche en haute mer, quoiqu'au plan formel celle-ci soit toujours maintenue. Cette riveraineté a à sa disposition deux moyens juridiques importants, parce que novateurs et liés, mais surtout parce que leurs contours sont parcourus d'une généralité ambiguë : le principe de précaution et le principe de compatibilité.

Ainsi, le Droit de la mer à travers l'Accord de 1995, en permettant un contrôle stratégique des ressources biologiques de la haute mer, offre aux sociétés étatiques les moyens d'évoluer à contre-courant des formes les plus déstabilisantes du processus de mondialisation. Cet Accord instaure par conséquent une mondialisation du régionalisme maritime maximaliste.

La vocation apparente de l'Accord voudrait qu'il n'y ait pas de contradiction entre ces deux termes, mais la tendance des États à « maximiser » la logique territorialiste, pourrait lui vouer une fonctionnalité sournoise.

Ces éléments portent au moins confirmation que l'équilibre prétendument recherché entre les prétentions des États côtiers et ceux des pêcheurs hauturiers, est à maints égards artificiel, au profit des premiers³². Il semble que l'attraction de la terre sur la mer consacrée par la notion de riveraineté, l'ait bel et bien emporté. Mais ce n'est plus une riveraineté d'autrefois justifiant l'unilatéralisme des emprises ; elle s'est transfigurée en une riveraineté concertée, expression d'un régionalisme agressif, marquant une appropriation collective et juridiquement légitime (depuis l'Accord de 1995) sur les ressources de la haute mer.

32. Voir aussi LUCCHINI et VOELCKEL, tome 2, *op. cit.*, p. 681, « ...l'égalité est rompue au profit de l'État côtier... ».

J.-F. Pulvenis avait déjà pressenti une telle évolution régionaliste³³, augurée dans le sous-continent américain, avec l'avènement de deux Organisations de gestion de la pêche au thon dans le Pacifique oriental : l'Accord sur la pêche au thon dans le Pacifique oriental du 12 avril 1983 et l'Organisation du Pacifique oriental pour la pêche au thon du 21 juillet 1989³⁴.

Le système mis en place par ces deux entités, bien qu'empruntant des voies différentes, aboutit en définitive à un résultat similaire, à savoir l'exclusion des États non riverains du Pacifique oriental de toute participation effective aux pêcheries de cette zone, y compris à celles de la haute mer. L'auteur cité dit ceci :

... On ne peut toutefois se demander si la Convention de 1989 n'annonce point, à plus ou moins long terme, une appropriation collective par les États riverains au-delà des limites actuelles de la juridiction nationale, par voie de l'établissement d'organisations internationales régionales dont eux seuls pourraient être membres ou dans lesquelles la participation des États qui n'appartiendraient pas à la région serait plus formelle que réelle. Le développement et le régionalisme en seraient les deux piliers idéologiques³⁵...

Dès lors, la marge de manœuvre des États caribéens n'ayant une façade maritime vers la haute mer, que sur l'Atlantique, est d'ores et déjà étroite, dans l'hypothèse d'une tentative de participer à l'exploitation des ressources chevauchantes dans le Pacifique en empruntant le Canal de Panama. De ce point de vue, le Venezuela est très certainement le premier pays caribéen vraiment concerné par cette nouvelle approche d'exclusion, étant donné, qu'il n'est pas côtier du Pacifique, mais y pêche une grande partie de son thon du fait de son appartenance à la Commission interaméricaine du thon tropical (CIATT). Or, c'est précisément à cause de la crise politique résultant du caractère peu contraignant de ses règles de gestion, donc librement suivies par ses membres, que cette dernière a peu à peu été discréditée au profit de deux

33. Et un peu avant lui, voir M.H. MENDELSON, « Fragmentation of the Law of the Sea », in *Marine Policy*, July 1988, p. 199.

34. Voir J.-François PULVENIS, « Vers une emprise des États riverains sur la Haute mer au titre des grands migrateurs ? Le régime international de la pêche au thon dans le Pacifique oriental », in *AFDI*, 1989, pp 774-806.

35. PULVENIS, *ibid.*, p. 805. D'une façon générale, dans cet article l'auteur expose une à une les causes de cette exclusion, véritablement programmée dans les statuts de chacune de ces Organisations de pêche. Ainsi, dans celle de 1983, cette exclusion est insidieuse et se déduit de la rente de situation faite aux riverains ; ainsi cette riveraineté leur « assure outre une représentation privilégiée au sein de l'organisation internationale, l'exclusivité des revenus engendrés par l'octroi collectif des licences de pêche, s'agissant même d'activités réalisées en haute mer ». Dans l'Accord de 1989, l'exclusion des non-riverains est plus marquée car « ils ne peuvent accéder à la Convention que si les pêcheries ne sont point saturées ; au sein de l'Organisation ils ne jouissent point des mêmes droits et leurs nationaux sont écartés des postes importants ; pour ce qui est des ressources... en haute mer ils ne peuvent, en somme, qu'exploiter le reliquat du reliquat, ... au moment de la fermeture de la saison de pêche, les États non-riverains doivent suspendre toute opération, même en haute mer, alors que les riverains peuvent continuer à exploiter les ressources à l'intérieur des 200 milles... »

nouveaux Accords de gestion adoptés respectivement en 1983 et en 1989. Le paradoxe étant que ce sont des États caribéens « continentaux », à la fois côtiers du Pacifique, qui risquent de procéder à « l'éviction » du Venezuela, et de décourager pour le futur les États insulaires en développement de la mer des Caraïbes, désireux de se rendre dans cette zone plus poissonneuse.

Dans une autre organisation de gestion, établie pour l'Atlantique Nord-Ouest, telle que l'OPANO, le cas de Cuba mérite d'être relevé.

Il faut tout d'abord souligner que l'Accord de pêche d'avril 1977, conclu avec les États-Unis et ayant pour objet les reliquats de certaines espèces dans la ZEE américaine, n'a semble-t-il jamais connu un début d'application pratique³⁶.

De ce point de vue « la grande île » est plus que jamais dans une quête légitime de territoires de pêche sur des théâtres extérieurs de l'aire de confinement caribéen.

Ainsi, ce pays est membre de l'OPANO depuis la création de celle-ci, et s'est semble-t-il toujours conformé aux quotas annuels décidés par l'organe de décision à propos des stocks chevauchants se trouvant dans l'aire de réglementation. De plus, Cuba a souvent répété son soutien, en particulier, lorsque le Conseil général de l'OPANO, sur proposition du Canada, prit successivement deux résolutions afin de demander à toutes les Parties contractantes, notamment, de respecter ses décisions de fixation de quotas. En réalité, ces résolutions étaient destinées uniquement à la CEE, qui abusait de la procédure d'objection prévue dans les statuts de l'Organisation, pour y décider *proprio motu* de « quotas autonomes » en faveur des pêcheurs espagnols et portugais³⁷.

36. Le contexte spécial dans lequel intervient cet accord, permet de parler d'épilogue aux épisodes parfois dramatiques ayant affecté les relations de voisinage maritime entre les deux pays. En effet, dans cette sous-région la pêche est longtemps restée l'otage d'un conflit purement idéologique, où il convenait de dévoyer les instruments juridiques du Droit de la Mer issus des Conventions de 1958 et de 1960, afin de justifier l'exercice de la force au service d'autres buts. C'est ainsi que le Golfe du Mexique fut le théâtre de plusieurs incidents graves entre les garde-côtes américains et les pêcheurs cubains, accusés de pratiquer dans les eaux territoriales américaines, là où au contraire ces derniers se considéraient en haute mer et dans l'exercice normal de la liberté de navigation et d'exploitation qu'elle sous-tend. Ce traité bilatéral de pêche (auquel il convient de rapprocher celui de délimitation maritime conclu quelques mois après), dans le contexte concomitant d'évolution des règles juridiques mondiales de la mer, correspond à notre sens à un véritable *modus vivendi* destiné à l'apaisement de ce climat belliciste. Ainsi selon l'accord, moyennant, le respect de ces dispositions conventionnelles, les pêcheurs cubains sont autorisés dans la zone de conservation américaine à poursuivre l'excédent de pêche, concernant des espèces de poissons présentant peu d'intérêt pour leurs homologues. Si l'admission de Cuba à cette pêche de surplus constitue l'unique exemple dans la Caraïbe d'une manifestation, au moins théorique, d'un droit compensatoire tirant sa source de l'article 70 de la Convention sur le Droit de la Mer de 1982, il n'en demeure pas moins vrai qu'elle n'a jamais connu d'application pratique; voir Alberto R. COLL, « Functionalism and the Balance of Interests in the Cuba's Role », in *AJIL*, 1985, p. 906.

37. Sur l'ensemble de cette question, voir Paul FAUTEUX, « L'Organisation des Pêches de l'Atlantique Nord-Ouest et le conflit CEE-CANADA », in *Revue de l'Indemer*, n°2, 1994, pp. 65-90.

Par conséquent, déjà respectueuse des mesures de conservation en matière de gestion des stocks chevauchants, issues de l'OPANO, sous-entendu qu'elles sont en harmonie avec les mesures canadiennes dans sa ZEE, au surplus, les règles de police prévues à l'article 21 de l'Accord de 1995 ne peuvent qu'inciter Cuba à rester dans cette voie prudente, qui constitue en fait la marque de la reconnaissance tacite de « droits préférentiels³⁸ » au privilège du Canada, seul côtier de l'Organisation.

Cependant, ces gages de bonne volonté ne mettent pas Cuba, non plus que les autres membres, à l'abri d'une éviction déguisée de l'aire de l'OPANO par le Canada, en raison d'une possible interprétation tendancieuse de la portée du principe de compatibilité pour la conservation et la gestion des stocks chevauchants (art. 7 de l'Accord de 1995).

Eu égard au fait, que ce principe n'est compris avant tout, que comme l'ensemble de mesures internationales complémentaires à celles, nationales, déjà prises par le côtier pour conserver ces dits stocks³⁹, en d'autres termes, qu'advierait-il si Cuba, État non riverain, devait se conformer par exemple à un moratoire sur la pêche de certaines espèces durant un terme incertain⁴⁰? En effet, au nom du principe de précaution dont les contours juridiques demeurent problématiques, l'État riverain pourrait justifier l'application du

38. Commentant l'article XI *al.*4 de l'OPANO, P. FAUTEUX (*ibid.*, p. 74) observe ce qui doit être considéré comme la doctrine de l'État canadien : « ...la situation spéciale de l'État côtier est implicitement reconnue et explicitement attribuée à la dépendance de ses collectivités riveraines à l'égard des stocks en question ainsi qu'à ses efforts en matière de conservation... « l'attention particulière » à laquelle a droit l'État côtier équivaut à toutes fins pratiques à une reconnaissance de « l'intérêt spécial » qu'il a dans ces pêcheries... ».

39. Le principe de compatibilité tel que le révèle l'Accord de 1995, ne répond d'aucune définition précise, mais se confond avec un but fondamental à atteindre puisque d'après l'article 7 §2 « ...Les mesures de conservation et de gestion instituées pour la haute mer et celles adoptées pour les zones relevant de la juridiction nationale doivent être compatibles afin d'assurer la conservation et la gestion de l'ensemble des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. À cette fin, les États côtiers et les États qui se livrent à la pêche en haute mer ont l'obligation de coopérer en vue de parvenir à des mesures compatibles en ce qui concerne ces stocks... » (*in Revue de l'Indemer, op cit*, p. 176).

40. Le principe de compatibilité, sera-t-il malgré lui, le « droit de veto » de l'État riverain, qu'avait suggéré Patrick BLIN, permettant à celui-ci « ...de s'opposer à des décisions qu'il jugerait contraire à ses intérêts... » ? *in Le Contrôle international des pêches maritimes*, Thèse Droit, Strasbourg, 1975, p. 203.

principe de compatibilité⁴¹, afin de faire prévaloir ses vues, dissimulant ses motifs réels mais inavoués, qui seraient suivant le cas, le besoin de bonification ou les difficultés conjoncturelles de sa seule industrie halieutique. Nous observons que « les données scientifiques » sur lesquelles devraient s'arc-bouter une telle décision n'auraient de pertinence qu'au regard d'une situation nationale exclusivement, dont les autres membres de l'Organisation seraient loin, sur le moment, d'en cerner tous les tenants. Certes, la question pourrait faire l'objet d'une procédure de règlement des différends comme le prévoit en pareil cas l'article 7 (§4, 5, 6) de l'Accord de 1995, mais la solution risque d'être longue à trouver et le résultat n'est pas acquis⁴². En toutes hypothèses,

41. Sur les critiques apportées à ces deux principes, voir Habib GHERARI, « L'Accord du 4 août 1995 sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs », in *RGDIP*, tome 100, 1996-2, pp 376-390, et particulièrement les pages 373 à 377; il retient notamment que : « ...Suivant la pondération retenue, la compatibilité peut déboucher sur un résultat plutôt favorable aux États côtiers dans la mesure où ceux-ci disposent d'un droit souverain pour fixer les mesures nationales auxquelles, pour rappel, les mesures internationales ne peuvent donc nuire, à quoi s'ajoutent certains éléments tels que la répartition des stocks et leur niveau d'exploitation dans les eaux nationales ou même l'aspect économique qui, dans certains cas, pourrait avantager ces mêmes États... » (p. 377). Voir aussi Carlos Dominguez DIAZ, « Towards a New Regime for High Seas Fisheries? », in *Hague Yearbook of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, vol. 7, pp 25-33 et spécialement la page 30.
42. En effet, déjà dans la phase de règlement provisoire du différend, l'article 3183 de l'Accord de 1995 pose une dérogation exceptionnelle, pouvant avoir des résultats paralysants pour la suite du règlement de la question litigieuse; il prévoit que : « ...Tout État partie au présent Accord qui n'est pas partie à la Convention peut déclarer que, nonobstant l'article 290, paragraphe 5, de la Convention, le Tribunal international de la mer n'a pas le droit de prescrire, modifier ou rapporter des mesures conservatoires, sans son accord ». Cette faculté laissée aux États est sans doute une source ouverte de tentation, dont devrait pâtir la conclusion de mesures conservatoires, d'autant plus inquiétante si c'est l'État côtier qui y trouve intérêt en cas de conflit sur le niveau d'opportunité des mesures nationales de conservation. En l'occurrence, le Canada n'est pas partie (au sens formel) à la CNUDM de 1982 (voir la liste des États parties publiée in *Bulletin du Droit de la Mer* n°30, Nations Unies, 1996, p. 5). D'autre part, l'article 32 de l'Accord (sur les « Limitations à l'application des procédures de règlement des différends »), renvoie à appliquer l'article 297 §3 de la Convention, lequel stipule dans son alinéa « a » que « ...Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions de la Convention concernant la pêche sont réglés conformément à la section 2, sauf que, l'État côtier n'est pas tenu d'accepter que soit soumis à un tel règlement un différend relatif à ses droits souverains sur les ressources biologiques de sa Zone économique exclusive ou à l'exercice de ces droits... » En d'autres termes, cela crée une procédure à deux vitesses: l'une dans la ZEE pour laquelle l'État côtier opérerait librement, l'autre dans la haute mer adjacente soumise au règlement obligatoire de la section 2 (et même dans ce cas, ce serait sous réserve de la dérogation consentie par l'article 31 §3 de l'Accord); dès lors que resterait-il de la cohérence du principe de compatibilité des mesures de conservation, impliquant que celles-ci soient liées? Manifestement, l'État côtier ici est avantagé. Nous devons noter par ailleurs, que conformément à l'article 287 de la CNUDM de 1982, Cuba a exprimé son choix des procédures de manière négative, en refusant la juridiction de la CJ par une déclaration assortie à sa ratification, le 15 août 1984. (Voir sur cette question Jean-Pierre QUENEUDEC, « Le choix des procédures de règlement des différends selon la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », in *Le droit international au service de la Paix, de la Justice et du Développement*, Mélanges Michel Virally, Paris, Pedone, 1991, pp. 383-387 et spécialement 387).

ce serait la manifestation, autant que la confirmation d'une emprise unilatérale du Canada sur la haute mer adjacente, dont la singularité voudrait qu'elle se réalise sous couvert d'une Organisation de gestion et qu'elle soit justifiée par les termes mêmes de l'Accord de 1995. Verrions-nous alors, une Organisation de gestion, présentant un cadre vide, abstrait, résultant de la puissance contenue dans le concept de riveraineté. *A fortiori*, pour les États non membres de l'OPANO, dont les ressortissants pêchaient, il y a encore peu, les stocks chevauchants aux confins de l'aire de réglementation.

On a pu observer, parmi d'autres, des navires immatriculés d'États caribéens tels le Panama, le Honduras, le Venezuela, Belize⁴³. S'ils conviennent de se mettre dans la légalité des actions de conservation de l'OPANO, pour tenter par ce biais de participer activement à l'exploitation des stocks chevauchants et des grands migrateurs, ils seraient susceptibles, le cas échéant, de se voir opposer par le Canada, mais aussi probablement par les autres membres, l'un des facteurs limitants énumérés dans l'article 11 de l'Accord de 1995, concernant les nouveaux membres ou participants; d'autant que ces facteurs peuvent, semble-t-il, jouer de façon alternative ou cumulative.

Au total, il apparaît que les États de la Caraïbe, surtout les moins avancés, ainsi que les petits États insulaires doivent compter sur leur capacité d'organisation commune afin d'activer les dispositions pertinentes de l'Accord de 1995, dans un sens qui leur soit favorable.

Les organisations internationales de pêche existantes dans la région des Caraïbes et les mers adjacentes peuvent-elles constituer une solution de repli, fût-ce provisoire? En l'occurrence, il existe la COPACO et l'ICCAT, certes. Toutefois, bien que l'adhésion en leur sein soit largement ouverte à tous les États intéressés, par conséquent, sans évocation tendancieuse de la riveraineté, leur statut actuel comporte à des degrés divers de sérieuses limites, rendant peu opérant l'Accord de 1995.

Ainsi, malgré un élargissement survenu dès 1978, le mandat de la COPACO demeure assez restrictif; il prévoit que cette Commission devra :

h) promouvoir, à la demande des gouvernements membres intéressés, la mise en valeur, la conservation, la gestion rationnelle et l'utilisation optimale des ressources biologiques marines présentant de l'intérêt pour deux ou plusieurs pays.

Comme on le voit, cette promotion est assujettie à une conditionnalité, elle-même ayant pour base le respect du principe de souveraineté des États. Cette promotion est donc facultative. Dès lors, qu'il ne soit pas fait référence dans le statut de la COPACO à de quelconques moyens de contrôle des États membres, quant au respect d'éventuelles mesures de conservation et de gestion de stocks chevauchants, demeure à cet égard logique. Et pour cause, puisqu'il semble bien que les Commissions établies sur le même modèle,

43. Voir L. LUCCHINI, « La loi canadienne du 12 mai 1994... », *op. cit.*, p. 869.

procédant de la FAO, n'ont pas cette vocation à détenir, peu ou prou, une parcelle d'autorité, que suppose un tel contrôle. Sauf, à ce que la FAO fasse évoluer les statuts en cause, afin, ainsi que le soutient l'article 13 de l'Accord de 1995, que ce renforcement en améliore « l'efficacité ». C'est seulement en opérant cette mutation statutaire que ladite Commission régionale pourra s'arroger les fonctions dévolues à l'article 10 du même Accord notamment, mettre « ...en place des mécanismes de coopération appropriés en matière d'observation, de contrôle, de surveillance et de police⁴⁴... ».

Tout autant que la COPACO, l'assise de l'ICCAT ne repose pas sur la riveraineté, car un État, même non riverain de l'océan Atlantique, a la possibilité d'y adhérer. Mais outre, que les États insulaires de la Caraïbe notamment, n'y procèdent pas, pour des raisons qui tiennent sûrement à leur impossibilité technique de participer eux-mêmes à l'exploitation, on constate une certaine impuissance des États membres à faire respecter les décisions collectives de conservation prises en son sein. En effet, de nombreux pavillons tiers à l'organisation de gestion pêchent le thon, en toute impunité, car légitimement couverts par le principe coutumier de la liberté en haute mer, et n'hésitent pas à se prévaloir de l'ambiguïté de la CNUDM de 1982 quant à l'obligation ou non de coopérer avec les États membres concernés, en particulier les États côtiers. Dès lors, les problèmes d'effectivité des décisions de l'ICCAT⁴⁵, posés en des termes identiques à ceux de l'IATTC dans le Pacifique (et dont nous avons vu les effets décrédibilisants), doivent conduire là aussi à une évolution statutaire, souhaitée par l'Accord de 1995. Il semblerait bien que cette question d'effectivité ait été réactivée au sein de l'ICCAT, par l'actualité juridique⁴⁶.

Pour autant, on ne peut pas ignorer que la persistance des conflits d'intérêts entre les nations membres de ces Commissions, riverains et non riverains, rendra difficile l'obtention des quorums requis pour parvenir à de tels changements statutaires.

La mise en place d'une organisation spécifique, chargée de gérer et de conserver les ressources de la haute mer de la zone centre Atlantique semble aujourd'hui la solution la plus porteuse d'espoir. Mais il est urgent qu'un État de la région prenne courageusement la tête d'une démarche diplomatique. Il lui faudra faire preuve de pragmatisme et de patience pour éviter les obstacles de l'hétérogénéité culturelle, économique, de même que la ligne de partage

44. Voir l'article 10 alinéa « h » de l'Accord de 1995.

45. Voir E. MELTZER, « Global Overview of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: the Non Sustainable Nature of High Seas Fisheries », *ODIL*, vol. 25, 1994, p. 320. Les statuts de l'ICCAT prévoient une procédure d'objection aux recommandations, laissant l'application de celles-ci au bon vouloir des membres.

46. J. BEER-GABEL fait remarquer qu'aux termes de l'article IX.3 les États parties s'étaient engagés à instituer un système de contrôle international en haute mer et qu'à ce titre, ils avaient arrêtés en 1975 un « Schéma CICTA d'inspection internationale », qui est cependant resté en sommeil. Voir « L'intervention des Commissions de pêche en haute mer: une longue tradition, un modèle pour l'avenir », in *Revue de l'Indemer*, 1996, n°4, pp. 7-41 et notamment p. 23.

juridique entre Common Law et droit civil, avec leurs sous-variantes. En s'y attelant au plus tôt les États de la Caraïbe pourront peut-être éviter que l'avenir de leur pêche en haute mer ne se décline sur un mode mineur.

Conclusion

La riveraineté semble être plus que jamais une donnée incontournable du droit international de la mer contemporain, puisqu'elle sert des intérêts en même temps qu'elle dessert des causes. Dans le débat juridique sur la problématique des stocks chevauchants et des grands migrateurs, on peut s'interroger sur le fait de savoir si une partie de l'humanité ne risque pas d'être privée de son patrimoine commun; en somme, sera-ce au service de la prospérité et de la paix entre nations riveraines exclusivement, qui feraient de la haute mer adjacente leur chasse gardée? Le caractère factice de termes généreux employés pour la prise en compte des besoins des États en développement, de même que le caractère peu opérant des procédures de règlement des différends, permettent de pencher pour cette thèse, qui nous conduit, dès lors, à une ultime interrogation: ira-t-on alors vers un régionalisme de riche et un régionalisme de pauvre?

Nous en sommes pour l'heure aux spéculations, car en dépit de l'adoption consensuelle de l'Accord (obtenue sans vote), aucun instrument de ratification n'avait encore été déposé à la mi-1996. Peut-être aujourd'hui dans l'ordre qu'ils ont voulu instaurer dans la haute mer, les États prennent-ils conscience des pouvoirs importants qu'ils ont accordé aux organisations de gestion et qui risqueraient un jour de gêner leur libre arbitre?

On se rappelle que la compétence territoriale attribuée à l'Autorité internationale des fonds marins avait été la cause exprimée par de nombreux États, en particulier les grandes puissances maritimes (États-Unis⁴⁷, Grande-Bretagne, Canada...), du refus d'être lié à la CNUDM de 1982. Il faut donc souhaiter, que l'entrée en vigueur de l'Accord de 1995 ne soit pas perturbée par de tels arguments qui entretiendraient l'idée que les trois années de négociations acharnées n'auraient servi à rien, alors que par ailleurs la déperdition des ressources biologiques se poursuit.

47. Voir par exemple Peter KELLER, « La politique américaine en matière de droit de la mer », in *Propos sur le nouveau droit de la mer*, Colloque de l'Académie Diplomatique Internationale, Paris, Pedone, 1985, pp. 21-28 et notamment pp. 23 et suiv.