

(Traduction du Greffe)

TRIBUNAL INTERNATIONAL DU DROIT DE LA MER

(AFFAIRE N° 21)

**DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF SOUMISE PAR LA
COMMISSION SOUS-RÉGIONALE DES PÊCHES (CSRP)**

EXPOSÉ ÉCRIT DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE SUR LES EXPOSÉS
PRÉSENTÉS, SOUMIS CONFORMÉMENT À L'ORDONNANCE 2013/5

13 MARS 2014

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION.....	1
II.	OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES	2
	A. PREMIÈRE QUESTION : OBLIGATIONS DE L'ETAT DU PAVILLON	2
	B. DEUXIÈME QUESTION : RESPONSABILITÉ DE L'ETAT DU PAVILLON	7
III.	CONCLUSION	9

I. INTRODUCTION

1. Par ordonnance du 20 décembre 2013 relative à la demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP), le Tribunal international du droit de la mer (« le Tribunal ») a invité les Etats Parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (« la Convention ») et les organisations intergouvernementales concernées qui lui avaient présenté des exposés écrits à lui soumettre de nouveaux exposés écrits sur les exposés présentés¹. Dans son ordonnance, le Tribunal a fixé au 14 mars 2014 la date d'expiration du délai de présentation au Tribunal de ces nouveaux exposés écrits².

2. La Nouvelle-Zélande rappelle les observations qu'elle a formulées dans son exposé du 27 novembre 2013 et invite le Tribunal à les examiner à la lumière des exposés qu'il a reçus. Le présent exposé traite de quelques points supplémentaires relatifs aux questions 1 et 2 de la demande et qui découlent des exposés écrits présentés au Tribunal. La Nouvelle-Zélande ne formule pas de nouvelles observations sur les questions de compétence ou de recevabilité. Elle se réserve toutefois le droit de participer à la procédure orale et d'y aborder ces questions ainsi que toutes autres questions relatives à la demande³.

¹ Tribunal international du droit de la mer, ordonnance 2013/5 (20 décembre 2013), par. 4.

² *Ibid.*, par. 5.

³ Conformément à l'article 133 4. du Règlement du Tribunal international du droit de la mer et à l'ordonnance 2013/2 (24 mai 2013), par. 10.

II. OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES

A. PREMIÈRE QUESTION : OBLIGATIONS DE L'ETAT DU PAVILLON

3. La Nouvelle-Zélande note que l'opinion selon laquelle l'Etat du pavillon a une obligation légale d'exercer un contrôle effectif sur ses navires lorsque ceux-ci pêchent dans la zone économique exclusive (ZEE) d'un autre Etat⁴ se retrouve régulièrement dans les exposés écrits présentés au Tribunal. Comme elle le dit dans son exposé du 27 novembre 2013, cette obligation est une obligation directe qui constitue le corollaire du droit qu'a une nation de faire naviguer ses navires en haute mer⁵. Elle revêt un caractère particulier s'agissant des activités de navires de pêche dans la ZEE d'un Etat tiers, en vertu de l'obligation visée au paragraphe 3 de l'article 58 de la Convention, aux termes duquel « [les Etats] tiennent dûment compte des droits et des obligations de l'Etat côtier et respectent les lois et règlements adoptés par celui-ci conformément aux dispositions de la Convention »⁶.

4. La Nouvelle-Zélande note que certains exposés écrits voient dans l'obligation d'exercer un contrôle effectif une « obligation de diligence requise » subsidiaire, qui découlerait de l'article 194 de la Convention ou des principes généraux du droit relatifs à la prévention des dommages transfrontières⁷. Pour la Nouvelle-Zélande, cette opinion ne tient pas suffisamment compte de ce que cette obligation a un fondement indépendant dans le droit international coutumier et de l'expression

⁴ *Exposé écrit de la Nouvelle-Zélande* (27 novembre 2013), par. 26 à 31 ; *Exposé écrit de la République fédérale de Somalie* (27 novembre 2013), par. II 1.-11. ; *Exposé écrit des Etats fédérés de Micronésie* (29 novembre 2013), par. 37 et 46 ; *Exposé écrit du Japon* (29 novembre 2013), par. 30 à 34 et 37 ; *Exposé écrit de la République du Chili* (29 novembre 2013), p. 7 à 13 ; *Exposé écrit de la Commission européenne au nom de l'Union européenne* (29 novembre 2013), par. 30 à 48 ; *Exposé écrit de la République socialiste démocratique de Sri Lanka* (18 décembre 2013), par. 10 à 17 ; *Exposé écrit de l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles* (25 novembre 2013), par. 26 à 33 ; *Exposé écrit du Mécanisme régional de gestion des pêches des Caraïbes* (27 novembre 2013), p. 32 à 59 ; *Exposé écrit de l'Organisation du secteur des pêches et de l'aquaculture de l'isthme centraméricain* (16 décembre 2013), par. 1 ; *Mémoire d'amicus curiae du WWF-Fonds mondial pour la nature* (29 novembre 2013), par. 20 à 32.

⁵ *Exposé écrit de la Nouvelle-Zélande* (27 novembre 2013), par. 27. Voir aussi la discussion figurant aux p. 109 à 130 de l'ouvrage *Promoting Sustainable Fisheries* (Palma, Martinus Nijhoff, 2010).

⁶ *Ibid.*, par. 28.

⁷ *Exposé écrit des Etats fédérés de Micronésie* (29 novembre 2013), par. 46 ; *Exposé écrit de l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles* (25 novembre 2013), par. 30 ; *Exposé écrit du Mécanisme régional de gestion des pêches des Caraïbes* (27 novembre 2013), par. 40 et 41 ; *Mémoire d'amicus curiae du WWF-Fonds mondial pour la nature* (29 novembre 2013), par. 5 à 10 et 35 à 38.

qu'elle a ultérieurement trouvée dans la Convention sur la haute mer de 1958, l'article 94 de la Convention, l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons de 1995, l'Accord d'application de 1993 de la FAO et divers autres instruments⁸.

5. Selon la Nouvelle-Zélande, l'obligation d'exercer un contrôle effectif est une obligation directe, mais le respect de cette obligation exige de la part de l'Etat du pavillon qu'il exerce la « diligence requise »⁹. Comme elle le dit dans son exposé du 27 novembre 2013, les éléments les plus importants et les plus courants de l'obligation faite à l'Etat du pavillon d'exercer un contrôle effectif consistent à¹⁰ :

- Autoriser les activités de pêche ;

⁸ *Exposé écrit de la Nouvelle-Zélande* (27 novembre 2013), par. 27 (y compris les références). On peut aussi s'interroger sur le rapport entre les principes généraux du droit international relatifs à la prévention de dommages transfrontières et le contexte spécifique de la demande, qui aborde avant tout des questions articulées autour de la conservation et de la gestion des ressources halieutiques dans la ZEE. Comme l'a dit le Tribunal, « la conservation des ressources biologiques de la mer constitue un élément essentiel de la protection et de la préservation du milieu marin » (*Affaires du thon à nageoire bleue (Nouvelle-Zélande c Japon ; Australie c. Japon), mesures conservatoires, ordonnance du 27 août 1999*, par. 70). A cette fin, un corps important de règles de droit international régissant la conservation et la gestion des pêches a été mis au point en vertu des dispositions-cadre des parties V, VII et XII de la Convention depuis son adoption en 1982. Ce corps de règles de droit inclut les traités multilatéraux, les accords régionaux de gestion de la pêche, et des instruments de « droit non contraignant » adoptés sous les auspices de la FAO et d'autres organismes. Pris ensemble, ces instruments expriment clairement des principes spécifiques de conservation et de gestion adéquates des pêches, y compris l'approche de précaution et l'approche écosystémique. Ils représentent la mise en œuvre des principes généraux de protection de l'environnement qui figurent aux articles 192 et 197 de la Convention dans le contexte spécifique de la gestion des pêches (voir par exemple l'article de Hey intitulé « The Provisions of the UN Law of the Sea Convention on Fisheries Resources and Current International Fisheries Management Needs », dans l'Etude législative de la FAO n° 47 de 1991 sur le thème *The Regulation of Driftnet Fishing on the High Seas: Legal Issues*, Hey ed., p. 9). Ce domaine du droit a donc en quelque sorte un caractère spécialisé et il est généralement traité par les meilleurs auteurs indépendamment des règles générales concernant la protection et la sauvegarde du milieu marin et la prévention des dommages transfrontières (voir par ex. *Principles of International Environmental Law* (Sands & Peel, 3rd ed, Cambridge University Press, 2012) aux p. 403 à 423 ; et *International Law and the Environment* (Birnie, Boyle & Redgwell, 3rd ed, Oxford University Press, 2009), chapitres 7 et 13).

⁹ La Nouvelle-Zélande approuve les exposés présentés au Tribunal qui vont dans ce sens : *Exposé écrit de la République fédérale de Somalie* (27 novembre 2013), par. II 2 ; *Exposé écrit des Etats fédérés de Micronésie* (29 novembre 2013), par. 46 à 50 ; *Exposé écrit de la République du Chili* (29 novembre 2013), p. 14 ; *Exposé écrit de l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles* (25 novembre 2013), par. 34 à 37 ; *Exposé écrit du Mécanisme régional de gestion des pêches des Caraïbes* (27 novembre 2013), par. 83 à 89.

¹⁰ *Exposé écrit de la Nouvelle-Zélande* (27 novembre 2013), par. 31 (y compris les références). Plusieurs des instruments cités énoncent les responsabilités de l'Etat du pavillon dans le contexte de la pêche en haute mer ; ils développent ce faisant la teneur de l'obligation générale de contrôle effectif par l'Etat du pavillon, et peuvent donc s'appliquer également dans le contexte de la pêche à l'intérieur de la ZEE d'un autre Etat.

- S'assurer que les navires battant son pavillon sont bien autorisés à pêcher dans les eaux de l'Etat côtier ;
- Tenir un registre des navires de pêche ;
- S'assurer que les navires battant son pavillon portent un marquage approprié ;
- Surveiller les activités des navires battant son pavillon ;
- Surveiller les prises ainsi que la collecte et la fourniture des données y afférentes ;
- Veiller à exercer sa juridiction et son contrôle effectifs ;
- Veiller à ce que les navires arborant son pavillon respectent les lois de l'Etat côtier ;
- Enquêter sur les infractions et en poursuivre les auteurs ; et
- Imposer des sanctions effectives contre les infractions, notamment refuser d'accorder des autorisations aux navires ayant des antécédents d'infractions.

6. Chacune des obligations énoncées ci-dessus peut être qualifiée d'obligation de comportement et non de résultat¹¹. Pour reprendre les termes employés par la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal, il s'agit pour l'Etat du pavillon d'une obligation de « mettre en place les moyens appropriés, de s'efforcer dans la mesure du possible et de faire le maximum »¹² pour empêcher que ses navires ne se livrent à la pêche INN. Par conséquent, l'Etat du pavillon ne peut pas s'acquitter de son obligation de contrôle effectif en adoptant simplement une règle législative selon laquelle les navires battant son pavillon doivent obtenir les autorisations nécessaires avant de pêcher dans la ZEE d'un autre

¹¹ Tribunal international du droit de la mer (Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins), *Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, avis consultatif du 1^{er} février 2011, par. 110, citant l'affaire relative à des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 14, par. 181.

¹² Tribunal international du droit de la mer (Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins), *Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, avis consultatif du 1^{er} février 2011, par. 110.

Etat¹³. Cette obligation implique plutôt, comme l'a montré la Cour internationale de Justice :

la nécessité non seulement d'adopter les normes et mesures appropriées, mais encore d'exercer un certain degré de vigilance dans leur mise en œuvre ainsi que dans le contrôle administratif des opérateurs publics et privés, par exemple en assurant la surveillance des activités entreprises par ces opérateurs¹⁴.

7. La Nouvelle-Zélande approuve la norme de diligence requise proposée par les Etats fédérés de Micronésie, selon laquelle « il est nécessaire, au minimum, de prendre des mesures raisonnables et appropriées, en faisant preuve de vigilance, pour assurer le respect des différentes exigences et restrictions »¹⁵. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait des infractions répétées de la part des navires de l'Etat du pavillon pour que cette norme s'applique¹⁶. De plus, la Nouvelle-Zélande convient qu'un niveau supérieur de diligence requise est attendu de l'Etat du pavillon lorsque l'Etat côtier manque des moyens techniques nécessaires pour faire appliquer ses lois et règlements¹⁷.

8. L'exposé présenté au Tribunal par la CSRP à l'appui de sa demande donne plusieurs exemples qui contribuent à illustrer l'application de cette norme¹⁸, comme un incident qui s'est produit en mars 2011, à l'occasion duquel :

[u]n État membre [de la CSRP] a reçu des informations sur des activités présumées illégales effectuées dans les eaux maritimes sous juridiction nationale par deux navires battant pavillon étranger. Ces navires, identifiés en activité de transbordement illégale en dehors des zones autorisées, ont pris la fuite à l'arrivée de la patrouille. Constatant la fuite des navires, l'État membre a notifié les faits aux États du pavillon concernés. A ce jour, aucune réaction de ces États n'a été enregistrée¹⁹.

¹³ Voir, par exemple, les considérations à l'appui de cette thèse qui figurent dans l'*Exposé écrit du Japon* (29 novembre 2013), aux par. 34 et 37.

¹⁴ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 14, par. 197.

¹⁵ *Exposé écrit des Etats fédérés de Micronésie* (29 novembre 2013), par. 50.

¹⁶ Comme semble l'affirmer Yoshinobu Takei, dans « Assessing Flag State Performance in Legal Terms: Clarifying the Margin of Discretion », *International Journal of Marine and Coastal Law* 28 (2013), p. 97 à 133 (à la p. 131).

¹⁷ *Exposé écrit de la République fédérale de Somalie* (27 novembre 2013), par. II 5.

¹⁸ *Exposé écrit de la Commission sous-régionale des pêches* (novembre 2013).

¹⁹ *Ibid.*, p. 11.

La Nouvelle-Zélande considère que dans cet exemple, le niveau de contrôle effectif de l'Etat du pavillon n'est, à première vue, pas à la hauteur de ce qui est attendu. Dans de telles circonstances, pour que l'Etat du pavillon s'acquitte de manière adéquate de son devoir de contrôle effectif, il faudrait au contraire qu'il coopère avec l'Etat côtier pour prendre les mesures appropriées suivantes de répression des infractions : procéder promptement à une enquête approfondie pour vérifier les allégations de l'Etat côtier ; échanger avec l'Etat côtier des informations relatives aux activités du navire, y compris des éléments de preuve ; tenter le cas échéant une action judiciaire contre le navire ; imposer des sanctions appropriées au navire et à ses exploitants si l'infraction est avérée ; et informer régulièrement l'Etat côtier des mesures prises et de l'avancement de la procédure.

B. DEUXIÈME QUESTION : RESPONSABILITÉ DE L'ETAT DU PAVILLON

9. La Nouvelle-Zélande note, dans les exposés présentés au Tribunal, la grande convergence de vues sur le principe selon lequel l'Etat du pavillon est responsable, en droit international, s'il manque à son obligation d'exercer un contrôle effectif sur les navires de pêche battant son pavillon²⁰. Sa responsabilité est donc nécessairement engagée conformément aux règles générales du droit international²¹. Les conséquences appropriées qui peuvent découler d'une telle responsabilité sont également régies par ces principes²².

10. Dans ce contexte, la Nouvelle-Zélande note avec réserve la thèse présentée au Tribunal selon laquelle « la [mise en cause de la] responsabilité d'un Etat du pavillon se manifeste surtout par la [désignation] d'un Etat comme pays tiers non coopérant et son inscription sur la liste de ces Etats lorsque sont démontrés des manquements systémiques à respecter ses obligations internationales de lutte contre la pêche INN » et par l'application des sanctions d'ordre commercial qui y sont associées²³.

11. La Nouvelle-Zélande convient certainement que l'inscription sur un registre de navires qui ne respectent pas la réglementation constitue une sanction utile contre la

²⁰ *Exposé écrit de la Nouvelle-Zélande* (27 novembre 2013), par. 42 à 49 ; *Exposé écrit de la République fédérale de Somalie* (27 novembre 2013), par. II 15. et 16. ; *Exposé écrit des Etats fédérés de Micronésie* (29 novembre 2013), par. 46, 51, et 52 ; *Exposé écrit de la République du Chili* (29 novembre 2013), p. 15 à 20 ; *Exposé écrit de la Commission européenne au nom de l'Union européenne* (29 novembre 2013), par. 53 à 59 ; *Exposé écrit de la République socialiste démocratique de Sri Lanka* (18 décembre 2013), par. 17 ; *Exposé écrit de l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles* (25 novembre 2013), par. 48 et 63 ; *Exposé écrit du Mécanisme régional de gestion des pêches des Caraïbes* (27 novembre 2013), par. 223 et 228 ; *Exposé écrit de l'Organisation du secteur des pêches et de l'aquaculture de l'isthme centraméricain* (16 décembre 2013), par. 2 ; *Mémoire d'amicus curiae du WWF-Fonds mondial pour la nature* (29 novembre 2013), par. 63 et 64.

²¹ *Ibid.*

²² *Exposé écrit de la Nouvelle-Zélande* (27 novembre 2013), par. 47 et 48 ; *Exposé écrit de la République fédérale de Somalie* (27 novembre 2013), par. II 18. ; *Exposé écrit de la République du Chili* (29 novembre 2013), p. 20 ; *Exposé écrit de l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles* (25 novembre 2013), par. 49 à 62 ; *Exposé écrit du Mécanisme régional de gestion des pêches des Caraïbes* (27 novembre 2013), par. 235 à 239 ; *Demande d'amicus curiae du WWF-Fonds mondial pour la nature* (29 novembre 2013), par. 65 à 73.

²³ *Exposé écrit de la Commission européenne au nom de l'Union européenne* (29 novembre 2013), par. 81.

pêche INN²⁴. Elle soutient les régimes établissant des listes de navires engagés dans la pêche INN et participe activement aux régimes adoptés par les organisations régionales de gestion des pêches, y compris la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique²⁵, la Commission des pêches du Pacifique occidental et central²⁶ et l'Organisation régionale de gestion des pêches du Pacifique Sud²⁷. La Nouvelle-Zélande est membre fondateur du Registre régional des navires étrangers de l'Agence des pêches du Forum des îles du Pacifique, qui en réserve l'accès aux navires « en règle » et constitue depuis plus de trente ans l'arme principale de lutte contre la pêche INN dans la région du Pacifique Sud²⁸.

12. Toutefois, la Nouvelle-Zélande est d'avis que l'adoption unilatérale de « listes noires », en dehors du cadre fourni par une organisation régionale de gestion des pêches et l'adoption par certains Etats des sanctions commerciales qui y sont associées revêtent un caractère sensiblement différent de celui de l'adoption d'un registre de navires n'observant pas les règlements géré collectivement dans le cadre d'une organisation régionale de gestion des pêches. De telles mesures soulèvent des problèmes qui dépassent largement la portée de la question posée au Tribunal par la CSRP. La Nouvelle-Zélande considère par conséquent qu'il n'est pas nécessaire que le Tribunal se penche sur l'exemple particulier d'une de ces « listes noires » qu'on lui a donné²⁹ pour répondre aux problèmes dont il est saisi dans la demande.

²⁴ *Exposé écrit des Etats fédérés de Micronésie* (29 novembre 2013), par. 45 ; *Exposé écrit de la Commission européenne au nom de l'Union européenne* (29 novembre 2013), par. 60 à 62 (y compris les références).

²⁵ Mesures de conservation 10-06 et 10-07 de la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR), qui peuvent être consultées sur le site www.ccamlr.org/en/conservation-and-management/conservation-measures (site anglais consulté le 13 mars 2014).

²⁶ Mesure de conservation et de gestion 2010-06 de la Commission des pêches du Pacifique occidental et central (CPPOC), qui peut être consultée en anglais à l'adresse <http://www.wcpfc.int/doc/cmm-2010-06/conservation-and-management-measure-establish-list-vessels-presumed-have-carried-out> (consultée le 13 mars 2014).

²⁷ Mesure de conservation et de gestion 1.04, qui peut être consultée en anglais à l'adresse <https://www.southpacificfmo.org/conservation-measures/> (consultée le 13 mars 2014).

²⁸ Voir le site www.ffa.int/vessel_registration (consulté le 13 mars 2014).

²⁹ *Exposé écrit de la Commission européenne au nom de l'Union européenne* (29 novembre 2013), par. 65 à 82.

III. CONCLUSION

13. En conclusion, si le Tribunal décide qu'il lui appartient de répondre à la demande, la Nouvelle-Zélande le prie de bien vouloir considérer aussi les observations complémentaires exposées aux paragraphes 3 à 12 ci-dessus.

Penelope Ridings
Conseillère juridique internationale
Ministère néo-zélandais des affaires étrangères et du commerce extérieur

Le 13 mars 2014