

*ATELIER JURIDIQUE SUR LA GOUVERNANCE DE LA MEDITERRANEE AU DE
LA DES MERS TERRITORIALES.*

Malaga, 15 et 16 mars 2004

ABSTRACT

***Application des instruments relatifs à la gestion des peches dans les zones de Haute
mer en Méditerranée.***

(Gemma Andreone, Université de Napoli, L'Orientale)

La mer Méditerranée pourrait être entièrement gérée par ses états côtiers si tous ses états auraient proclamé ses propres zones économiques exclusive. Toutefois il y a eu, pour long temps, en Méditerranée une abstention généralisée de la proclamation des zones maritimes au de la de la mer territoriale. Par conséquence, les normes applicables aux eaux de la Méditerranée sont celles appliquées à la haute mer.

Cette abstention découle principalement de la difficulté de parvenir à un accord sur les critères de la délimitation des zones.

Le premier problème de la gestion des ressources en Méditerranée est la faute d'accord entre les états côtiers et donc la conflictualité en matière de appropriation de zones de mer, d'accès aux ressources et de gestion des ressources, par conséquence c'est très difficile trouver une solution efficace à la question du régime juridique de la conservation des ressources en haute mer.

A cette faute d'accord entre les états côtiers il faut ajouter la faute de convergence sur la politique de conservation de la part des Etats non méditerranées engagés dans la pêche dans cette mer.

Dans ce contexte le phénomène de la pêche IUU (*Illegal, Unreported, Unregulated*) peut apparaître inévitable.

Il faut donc partir de certains éléments de la pratique internationale récente avant d'aborder le sujet de la applicabilité des accords internationaux en matière de pêche en Méditerranée :

1. Les tentatives d'implémentation de la coopération multilatérale, en vue de la conservation des ressources, n'ont pas sorti les effets espérés. Ni les Conférences diplomatiques promues par l'Union Européenne ni la réforme de la CGPM ont produit aucun progrès dans le dialogue multilatéral. La récente Conférence de Venise n'a pas produit des engagements concrètes des Etats, mais elle a seulement représenté une reprise du dialogue multilatérale qui s'était arrêté en 1996.
2. Les Etats méditerranéens préfèrent, récemment, l'extension de la juridiction national soit à travers la proclamation effective des zones, soit faisant recours aux "droits exclusives potentiels" d'exploitation, pour répondre à l'exigence de ne pas renvoyer encore l'adoption de mesures de préservation des ressources et de l'environnement. Cette tendance produit déjà des conflits de délimitations. La proclamation plus récente est celle effectuée par la Croatie en octobre 2003 et elle a déjà reçu une protestation officielle de la part de la Slovenie et une réponse non officielle du côté italien.
3. Il y a eu une évidente difficulté de donner à la CGPM le rôle d'Organisation régionale de pêche capable de gérer, au nom des Etats membres, la politique de conservation. La tentative de renforcer les pouvoirs de cette Organisation et de l'autonomiser n'est pas encore accompli.
4. Faute d'accord général sur le régime juridique de la pêche, les Etats essayent de résoudre certain problèmes de préservation des ressources à travers les accords regionales sectoriels sur espèces déterminées (c'est le cas de l'accord sur le Sanctuaire et le ACCOBAMS).
5. L'activité du CICTA en Méditerranée a conduit à l'application d'un régime de quotas pour la pêche des thons en réalisent ainsi un résultat concret beaucoup plus significatif par rapport aux décisions de la CGPM.

OBLIGATION DE COOPERATION

Je crois que, indépendamment de sa valeur juridique, l'obligation de coopération en vue de la conservation des ressources de la Haute mer et des mers fermés ou semi

fermés, prévue par la CMB, renforcée par l'Accord de NY et réaffirmée par le TIDM, est une obligation trop générique pour avoir la force juridique de dépasser la sphère subjective des traités et assurer l'applicabilité des mesures de conservation conventionnelles aussi aux Etats tiers.

En ce qui concerne le contenu et les limites de cette obligation on a pas des indications claires ni par la CMB ni par le Tribunal. On sait même pas donc si il s'agit d'une simple obligation *de negotiando* ou d'une obligation *de contraendo*, mais on peut seulement dire que sur la base de cette obligation les Etats doivent agir en bonne foi pendant les négociations sur la préservation des ressources marines et son habitat.

Seulement l'Accord de New York de 1995 donne des éléments plus précis sur le type de coopération que les Etats doivent réaliser en haute mer pour la gestion responsable des stocks chevauchants et des espèces hautement migratrices.

De plus la pratique des Etats méditerranéens et des Etats engagés dans la pêche en Méditerranée ne semble pas très coopérative en haute mer. Les conflits de pêche persistent, les questions de délimitation se font toujours plus fréquent.

Je ne sais pas donc si cette obligation est violée plusieurs fois en Méditerranée ou si elle n'est pas considérée par les Etats comme juridiquement liante.

Je crois que le principe de la liberté en haute mer soit moins fort que auparavant, même grâce aux traités internationaux qui ont prévue des systèmes de coopération en haute mer (c'est le cas de l'Accord de NY mais il en a des autres dans la planète).

Mais, en Méditerranée le principe de liberté en haute mer est fortement affaibli surtout par le potentiel pouvoir des Etats côtiers de étendre leur juridiction nationale jusqu'à éliminer la haute mer. Toutefois, même en présence de cette influence des états côtiers la pratique de pêche des Etats non méditerranéens est très intense (on peut la définir industrielle dans certains cas) même dans des zones fragiles comme le canal de Sicile.

ACCORDS INTERNATIONAUX APPLICABLES EN HAUTE MER

Quels sont les instruments internationaux de conservation des ressources applicables aux zones de haute mer de la Méditerranée ?

- L'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et sur les espèces hautement migratrices, adopté à New York en 1995 et entré en vigueur en décembre 2001 (d'ici Accord de New York). Il a été ratifié par la Communauté européenne et par ses Etats membres en décembre 2003. Le but de cet Accord est la réglementation de la gestion des ressources chevauchantes ou migratrices. Les mesures de conservation doivent être concordées par les Etats côtiers et les Etats qui pêchent en haute mer aussi à travers l'action des Organisation régionales de pêche (ORP). Toutefois la plupart des dispositions de l'Accord s'applique seulement aux zones de haute mer. Seulement les dispositions sur le principe de précaution s'appliquent aussi aux zones nationales. En tous cas les Etats côtiers sont tenus à respecter dans leurs zones nationales les principes généraux de gestion fixés par l'art.5. En particulier l'art.8 de cet Accord prévoit la coopération directe des états côtiers et des états qui pêchent en haute mer ou indirecte par le biais des Organisation de pêche régionales et prévoit aussi que seuls les états participants à une telle organisation ou parties d'un accord peuvent avoir accès aux ressources halieutiques objet des mesures de conservation conventionnelles. Toutefois les instruments et les modalités de *enforcement* des mesures de conservation et d'extrajurisdiction des tiers de la zone protégée ne sont pas mentionnés. L'art.33 de l'Accord prévoit que les états parties puissent prendre des mesures conforme au droit international pour dissuader les Etats non membres à agir de façon contraire à l'accord en compromettant son application effective. On pourrait penser à appliquer des mesures commerciales aux états qui ne participent pas au système régionale de gestion. Ces mesures devraient être conformes au droit international et compatibles avec les autres engagements international des Etats (par exemple avec les accords acceptés au sein de l'OMC). Le succès de

l'application des mesures commerciales implique la volonté claire des états parties et des fort pouvoirs de l'ORP comme il est démontré dans les cas où de tel systèmes d'enforcement ont été appliqué (par exemple dans la mer de Barents). Le succès du système de coopération, proposé par l'accord de NY, dépend bien sure de son acceptation de la part des états méditerranéens.

- En ce qui concerne le Code de Conduite de la Fao et l'Accord FAO de 1993 il s'agit dans le premier cas d'un instrument programmatique et dépourvue de valeur juridique liante, et dans le deuxième d'un accord international en vigueur qui n'a pas été ratifié par la plupart des états méditerranéens et donc a une applicabilité très limitée.
- On remarque que, de plus en plus récemment, des formes de coopérations sectorielles et sous-régionales ont été mises en place. L'Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire et de la mer Méditerranée ainsi que de la zone atlantique adjacente (ci-après ACCOBAMS), qui avait été adopté à Monaco le 24 novembre 1996, entré en vigueur le premier juin 2001 dans le cadre de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage. Jusqu'au février 2004 il y a douze ratifications. Le but de cette Convention est de promouvoir une coopération étroite entre les Etats riverains visant à la conservation des cétacés dans la mer Méditerranée selon les indications fixées dans le plan de conservation à l'annexe 2. Partant, l'accord prévoit et régleme le fonctionnement d'une coopération institutionnalisée en matière de cétacés, mais elle est très limitée soit parce que encore une grand partie des Etats méditerranéens n'a pas encore ratifié l'Accord soit pour les pouvoirs limités attribués au système conventionnel crée.
- Le Protocole de Barcelone de 1995 sur les zones spécialement protégées et sur la diversité biologique de la Méditerranée, entré en vigueur en décembre 1999 et déjà ratifié tant par la Tunisie que par l'Italie. Le Protocole prévoit, en effet, la possibilité de créer une Liste de zones spécialement protégées d'importance méditerranéenne dans les zones de mer soumises à la juridiction des Etats, mais

aussi dans des zones disputées par plusieurs Etats ou dans des zones situées, en tout ou en partie, dans la haute mer (art.9.1). La proposition d'inscription dans la Liste d'une zone, que l'on veut soumettre à des mesures de conservation des espèces de poissons et de leur habitat, peut être présentée par les Parties contractantes concernées si la zone est située dans des zones de mer nationales, ou bien par plusieurs Parties voisines concernées si la zone est située, en tout ou en partie, en haute mer, et encore par les Parties concernées si la zone est disputée et ses limites ne sont pas encore définies (art.9.2). Les parties qui ont proposé l'inscription de la zone dans la Liste sont tenues d'appliquer et de faire appliquer les mesures de conservation proposées (art.9.4). Toutes les Parties contractantes s'engagent à respecter les règles ainsi fixées (art.9.5). Il reste, en tout cas, le problème de l'applicabilité aux Etats tiers des mesures de conservation dans les zones de haute mer¹.

Les Aires spécialement protégées en haute mer peuvent jouer un rôle important dans les questions de délimitation, parce qu'elles pourraient être instituées dans des zones encore disputés par les Etats, au moins dans les relations internes des Etats côtiers intéressés. C'est le cas par exemple du Mamelon, lequel est une zone fragile encore disputé par l'Italie et la Tunisie. Si une zone spécialement protégée est créée dans le Mamelon le respect des mesures de protection, éventuellement adoptées par la Tunisie et l'Italie, de la part des Etats tiers au Protocole, saurait assuré par la proclamation de la zone exclusive de pêche tunisienne et par une éventuelle proclamation italienne.

C'est aussi le cas de l'Adriatique. Quand l'Italie aura proclamé sa zone et il faudra arriver à un accord de délimitation avec la Croatie, alors, dans le cas où les deux états ne arrivent pas à un accord sur la délimitation, on pourrait faire recours à la créations d'une ou des plusieurs ASPIM.

¹ L'art.28 du Protocole régit les rapports avec les tiers: « 1.Les Parties invitent les Etats non parties et les organisations internationales à coopérer à la mise en œuvre du présent Protocole. 2.Les Parties s'engagent à prendre des mesures appropriées, compatibles avec le droit international en vue d'assurer que nul n'entreprene des activités contraires aux principes et aux objectifs du présent Protocole».

- Un autre instrument de coopération sectorielle et régionale est l'Accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins, qui a été signé par l'Italie, la France et Monaco le 25 novembre 1999, entré en vigueur en février 2002. Il s'agit de la premier ASPIM qui se trouve aussi en haute mer.

Les Etats parties acceptent donc de limiter et de réglementer leurs activités maritimes y compris la pêche soit dans des zones nationales soit dans des zones de haute mer. Les Etats restent compétents pour l'application et le respect des mesures dans les eaux placées sous leur souveraineté ou juridiction, et dans les eaux de haute mer seulement sur les navires nationales. Les Parties invitent les autres Etats engagés dans des activités dans la zone de haute mer du Sanctuaire à se conformer aux mesures prévues par tous les accords adoptés en Méditerranée pour la conservation des mammifères et des cétacés.

Le problème de l'applicabilité de l'accord aux navires battant pavillon des états tiers demeure. Selon une des possibles interprétation avancé par le Professeur Scovazzi avec la création du Sanctuaire les parties auraient exercé un des pouvoirs de l'état côtier prévue par la ZEE. Par conséquence, les parties à l'Accord pourraient prétendre le respect des mesures de conservation des mammifères dans les zones au de la de les mers territoriales et dans les zone de haute mer qui rentrent dans les « ZEE potentielles » de chaque partie.

Toutefois, deux questions peuvent être soulevé à ce propos :

1. Etant donné que la ZEE et toutes les zones mineurs qui peuvent être crée comme la Zone exclusive de pêche et la Zone écologique, doivent être proclamé par l'état côtier, peut-on considérer un accord international une véritable proclamation de certains pouvoirs decoulants de la ZEE ?
 2. Saurait-il nécessaire délimiter la zone maritime du Sanctuaire en vue de déterminer la sphère spatiale de compétence et de contrôle de chaque état partie ?
- La Convention Internationale pour la Conservation des thonides de l'Atlantique déploie son activité non seulement dans l'Atlantique mais aussi dans les mers adjacentes, y compris la Méditerranée, et a pour

objectif la conservation et la gestion de thonides à travers la collaboration entre les parties contractantes pour maintenir les populations des thonides à des niveaux permettant le total admissible de captures. En vue de réaliser les objectifs indiqués, la convention a créé la Commission internationale pour la conservation des thonides de l'Atlantique (CICTA), autorisée à formuler des recommandations qui deviennent contraignantes pour les parties six mois après la notification, sous réserve des objections présentées entre-temps. Les Etats contractants s'engagent à adopter les dispositions nécessaires en vue de garantir l'application de la convention.

La CICTA a institué à partir de 1995 système de quotas pour réglementer la pêche au thon rouge dans l'Atlantique et dans la Méditerranée et à partir de 1997 il s'applique aussi aux Etats membres de la Communauté européenne. Ce système est contraignant pour les Etats membres de la CICTA et son application aux Etats communautaires a produit aussi un recours à la CGCE de la part de l'Italie. Le recours de l'Italie peut être lu comme un épisode indiquant un malaise profond du secteur de la pêche dans les Etats membres de la Communauté qui doivent faire face aux contradictions de la mer Méditerranée. D'un côté ils n'ont plus de pouvoirs autonomes en matière de pêche et sont engagés par la politique de gestion rationnelle des ressources de la Communauté, de l'autre côté ils sont pressés par les protestations et les frustrations des pêcheurs nationaux qui sont obligés de s'abstenir de pratiques de pêche utilisées normalement par d'autres pêcheurs non communautaires à quelques kilomètres des côtes communautaires, ces derniers tirant même profit des effets positifs de la pêche responsable communautaire.