

Le thon en droit international

par Raymond RANJEVA
Recteur de l'Université d'Antananarivo (Madagascar)

Le thon en droit international public peut, sans aucun doute, surprendre plus d'un non-initié, car jusqu'à preuve du contraire, le droit est une véritable mise en scène théâtrale avec des acteurs : les sujets de droit, des objets : les choses, les relations, c'est-à-dire les rapports de sujets à sujets ou de sujets à objets et enfin des spectateurs : la société tant nationale qu'internationale. L'étude du statut des thonidés en droit international public sera essentiellement articulée autour des règles et mécanismes qui aménagent les activités de l'homme ayant le thon ou les thondiés comme centre d'activité.

L'intérêt du droit international pour les thonidés s'explique d'abord pour des raisons scientifiques et ensuite de philosophie juridique. Sur le plan scientifique, le thon est le seul poisson à sang chaud, mais c'est sa qualité d'espèce de grands migrateurs qui a retenu l'attention des juristes. Parmi les seize espèces de grands migrateurs, objet de régime juridique particulier aux termes des dispositions de l'article 64 de la Convention de Montego Bay et l'annexe I de ladite convention, s'appartiennent à la famille des thonidés y compris l'espadon, et l'inscription d'une espèce au sein de cette catégorie de poissons privilégiés a fait l'objet d'après négociations entre les poissonniers.

A l'analyse, le débat portant sur l'inscription ou non d'une espèce au sein des grands migrateurs résulte directement de considérations liées aux techniques et conceptions juridiques. Il est évident qu'une conception rigoureuse de la répartition des compétences sur l'espace maritime entre les différents Etats d'une part et entre les Etats et la communauté internationale n'a aucune signification concrète pour les poissons mais même pour les activités de pêche. En effet, un stock de poissons est dit partagé lorsqu'il se manifeste soit à la fois dans les eaux sous juridiction nationale et en haute mer, soit dans les eaux relevant de la juridiction de plusieurs Etats. L'obligation particulière de coopérer dans le cas de stocks partagés est prescrite par la convention sur le droit de la mer. Ces grands migrateurs représentent la catégorie par excellence des ressources biologiques partagées; aussi leur exploitation doit-elle être régie, de façon préventive, par des dispositions qui ont pour but d'assurer un rendement optimum dans l'intérêt de tous les Etats concernés; cette coopération dans ces conditions doit recouvrir une échelle assez large par

exemple du point de vue géographique sur toute la distance de migration et sur une base de représentation étatique importante.

Le statut directement international des poissons grands migrateurs dont les thonidés s'explique par opposition à celui des espèces sédentaires. Depuis les guerres de la morue et de la langouste de vénérable mémoire, il est actuellement considéré comme de règle que l'Etat côtier qui exerce des droits exclusifs sur le plateau continental dispose de ces mêmes droits sur les espèces sédentaires. L'article 77-4 de la convention définit les espèces sédentaires comme étant les « organismes vivants qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessus du fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol ». Ainsi, en matière de pêcheries, le domaine d'application du droit national concerne la pêche dans la mer territoriale et les eaux intérieures, la pêche des espèces sédentaires du Plateau continental.

La référence directe au droit international soulève en dernier lieu au niveau de la pure technique juridique la question de la validité de la convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 dite Convention des Nations unies sur le droit de la mer. Actuellement deux problèmes affectent la validité de cet instrument international. Sur le plan formel, la condition numérique requise de soixante adhésions ou notifications n'est pas satisfaite, aussi la convention n'est-elle pas encore en vigueur. Mais par-delà les conditions formelles, les dispositions au fond de la convention en ce qui concerne le droit de la mer recueillent un large consensus voire l'unanimité dans la communauté internationale. Seule la partie XI consacrée aux fonds marins, domaine de l'innovation juridique, est sujette à contestation et à demande de réexamen par les grandes puissances. Aussi peut-on sans risque de se tromper considérer le régime des pêcheries internationales comme définitif, comme le point d'aboutissement provisoire d'un processus de codification dont l'article 64 précédemment rappelé représente la consécration formelle.

On examinera dans la présente étude :

- La problématique juridique du thon, espèce grande migratrice.
- Le régime juridique de l'article 64 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer.

1. La problématique juridique du thon, espèce grande migratrice

Le concept de patrimoine commun de l'humanité, appliqué au statut des fonds marins situés au-delà des limites extérieures de la juridiction nationale, a eu dans les premières années de la décennie 1970, son pendant en ce qui concerne le domaine de l'espace maritime dans la notion de ressource mondiale (Kask et Joseph). En effet, est qualifié le thon de ressource mondiale, car la mobilité fait que cette espèce habiterait pendant un court délai toutes les mers du globe; par ailleurs l'accroissement continu de la demande pour la consommation humaine fait que le procédé de capture ne se conçoit plus dans un cadre autre que celui de l'industrialisation des flottes de pêche avec les embarcations spéciales dans les zones de haute mer, passage obligé de ces poissons migrateurs.

La revendication d'un régime international de l'exploitation de cette espèce caractérise l'évolution des idées et des négociations en ce qui concerne le thon.

1.1. Historique du droit du thon

L'année 1949 marque l'avènement d'une ère nouvelle dans l'histoire juridique du thon, à partir de cette date le thon se voit reconnaître un statut international. En effet, le Costa Rica et les Etats-Unis d'Amérique créèrent la commission inter-américaine du thon tropical. Par la suite accédèrent à cette organisation le Panama, l'Equateur et le Mexique.

L'importance de cette création institutionnelle ne peut être appréciée qu'en relation avec le contexte juridico-politique de son apparition. Sur le continent américain, la période de l'après-guerre était marquée par le développement du nationalisme maritime. Les Etats étendaient, par voie de proclamation, les zones de juridiction nationale. Ainsi en était-il de la proclamation Truman sur le plateau continental, de même de l'extension à 200 milles la limite extérieure de la mer territoriale au Chili, Equateur et Pérou. Commençaient simultanément les problèmes de saisie des thoniers nord-américains opérant dans la zone du courant de Humbolt, annexée par l'Etat côtier. La décolonisation a accentué le nationalisme juridique maritime avec l'affirmation du principe de la souveraineté des peuples sur leurs ressources naturelles, étendue à la pêche et aux ressources de la mer.

Plus tard, la généralisation de la pratique de l'extension du domaine de la juridiction nationale posera avec la plus grande acuité le problème de la pêche des grands migrateurs qui risquent de tomber dans l'escarcelle de l'autorité nationale.

Sur le plan international, la coopération en matière d'études et de réglementation des thons a été initiée par la FAO avec le Conseil des pêches pour les océans Indien et Pacifique (1948) et la Commission des pêches pour l'océan Indien de 1968. L'action

de ces institutions s'est orientée vers la définition d'une réglementation favorisant l'accroissement des captures selon des critères ne bouleversant pas l'équilibre du stock en question.

A la veille de la III^{ème} Conférence des Nations unies sur le droit de la mer, quatre points étaient présentés comme clefs de la négociation en matière de régime juridique du thon et des espèces migratrices :

- 1) la gestion d'une banque de données statistiques, biologiques et écologiques relative aux thons et à leurs diverses espèces;
- 2) la répartition des captures entre les exploitants pêcheurs;
- 3) économie et transport de la production;
- 4) conservation de la production.

L'action des délégations directement concernées a permis à la conférence d'adopter une approche globale du régime juridique des espèces grandes migratrices.

1.2. Evolution des négociations sur le statut du thon

Pendant les sessions de la III^{ème} Conférence des Nations unies sur le droit de la mer, le statut des grands migrateurs a été traité au sein du régime juridique de la zone économique exclusive. Le débat, en effet, portait sur la question de savoir si le thon était une ressource nationale ou une ressource mondiale. La reconnaissance de la qualité des ressources mondiale du thon impliquait, dès lors, des conséquences importantes telles que :

- l'égal accès à ces ressources pélagiques par le droit égal à participer aux organisations internationales appropriées;
- reconnaissance du pouvoir normatif objectif de ces organisations internationales à l'égard de toutes les activités de pêche;
- la conséquence ultime était le refus de la reconnaissance d'un statut spécial ou d'un droit préférentiel au profit de l'Etat côtier.

Cette vision internationaliste du statut du thon a été contestée par les Etats côtiers notamment ceux favorables à la zone économique exclusive, la mer patrimoniale. Pour ce groupe, le thon comme les grands migrateurs dans la zone relève de la juridiction exclusive voire souveraine de l'Etat côtier.

Les négociations ont surtout visé à concilier les intérêts opposés des Etats côtiers et des Etats non riverains de thon dans les zones concernées. Une répartition des compétences étaient alors esquissée entre :

- les attributions de l'Etat côtier en matière d'édition de la réglementation des espèces migratrices à l'intérieur de sa zone économique exclusive;

- les pouvoirs de l'organisation internationale des pêcheries relatifs à la conservation et à la gestion des espèces concernées, la répartition des prises effectuées dans la zone de l'organisation, la fiscalisation des activités de pêche.

Par ailleurs, se posait le problème de l'accès des

Etats tiers aux ressources excédentaires de la zone économique exclusive de l'Etat côtier.

C'est dans ce cadre général qu'a accédé à la formalisation juridique l'article 67 de la Convention qui définit actuellement le statut international du thon.

2. Le régime juridique de l'article 64 de la Convention sur le droit de la mer

Deux propositions caractérisent le régime juridique des espèces dites grandes migratrices d'une part : l'application au thon des règles de droit commun en matière de statut des poissons, d'autre part : l'obligation internationale de coopérer imposée aux Etats.

2.1. Application du régime de droit commun des pêches

Il s'agira essentiellement dans cette division de rappeler les mécanismes essentiels de la Convention de Montego Bay en ce qui concerne le régime des pêcheries, fondé sur la distinction zonale entre la zone de juridiction nationale sur laquelle l'Etat côtier exerce des droits souverains et la zone de haute mer régie par la liberté de mer dont la liberté de pêche.

Le droit contemporain de la pêche et des ressources biologiques se caractérise par l'accroissement de la juridiction de l'Etat côtier sur la pêche et les ressources vivantes. Dans les eaux soumises à la souveraineté, l'Etat a une compétence générale de principe pour interdire ou réglementer les activités de pêche.

Dans la zone économique exclusive de 200 milles, la règle principale est la consécration des droits souverains de l'Etat côtier en matière de pêche. Les droits souverains dont il s'agit signifient droit de juridiction qui se rapporte à certaines fonctions. En d'autres termes, en dehors de ces droits dont l'exercice par l'Etat côtier est une obligation, les règles traditionnelles de la liberté des mers s'imposent au riverain et aux autres sujets de la communauté internationale.

L'opinis juris comme la pratique des Etats reconnaissent ainsi la compétence générale de principe de l'Etat côtier en matière de ressources biologiques et de désignation des parties autorisées à y pratiquer la pêche. Ces droits souverains impliquent le pouvoir de l'Etat côtier de statuer sur l'exploration, l'exploitation, la gestion et la conservation des ressources biologiques ainsi que celui de fixer les conditions applicables. Dans les rapports avec l'étranger, le riverain a la faculté de limiter ou d'interdire les activités étrangères de pêche en vue d'assurer la promotion des intérêts de ses propres pêcheurs.

En contrepartie de ces privilèges et dans le cadre du compromis d'ensemble défini par la Convention, l'Etat côtier doit ouvrir l'accès à sa zone économique

exclusive. D'abord, les Etats sous littoral et géographiquement désavantagés ont accès dans des conditions précises à la zone économique. En matière de ressources biologiques, les concessions de l'Etat côtier résultent de la consécration de notions essentielles :

- la limitation des captures à fixer selon le système du total admissible des captures pour l'ensemble de la population de poissons concernés (art. 61). Il est évident que pour déterminer le TAC pour sa zone, l'Etat côtier doit tenir compte de l'exploitation qui est effectuée en dehors de sa zone;
- la détermination par l'Etat maritime de sa propre capacité d'exploitation des ressources biologiques;
- le partage du stock excédentaire ou les droits de pêche accordés aux autres Etats portant sur le reliquat des ressources biologiques dans le cadre d'arrangements particuliers.

Ce régime général et commun des pêches à l'intérieur des zones sous juridiction nationale est-il réellement applicable à tous les stocks de poissons ? Théoriquement, toute la gamme des ressources biologiques est couverte par ces dispositions. Mais en pratique, le thon a été considéré par plusieurs législations nationales comme constitutif de cas spécial, c'est-à-dire que cette espèce est exclue de la juridiction normalement applicable. Le thon a été considéré comme n'étant pas un poisson ordinaire relevant de droits souverains de l'Etat côtier. Se rattachent à cet état d'esprit, les législations du Japon, des Etats-Unis et des Bahamas, ce dernier affirmant même que le thon n'est pas une ressource halieutique. Bien que cette pratique nationale sur les grands migrateurs ouvre la voie à une perspective de recherches théoriques des droits de l'Etat riverain sur le thon dans sa zone de juridiction nationale, l'article 64 a accordé une attention spéciale aux grands migrateurs en créant l'obligation de coopérer.

2.2. L'obligation internationale de coopérer

L'édition de l'obligation particulière de coopérer pour l'exploitation du thon, par l'article 64, mérite à elle-seule de retenir l'attention.

L'obligation de coopérer pèse sur l'Etat côtier et les autres Etats dont les ressortissants se livrent à la pêche du thon dans la région aussi bien au sein de la zone économique exclusive qu'au-delà de la limite des 200 milles. L'obligation de coopérer est aussi nécessaire et doit être considérée comme impérative si la migration ou l'exploitation ont lieu en

haute mer ou même dans les eaux territoriales ou intérieures de l'Etat côtier. L'examen de l'énumération des parties à l'obligation amène à faire deux observations :

- l'Etat côtier n'est pas autorisé à revendiquer des compétences exclusives en matière d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion au-delà des 200 milles;
- le caractère obligatoire de la coopération accorde au riverain le privilège d'exiger les autres Etats concernés la participation à des négociations de bonne foi pour la conservation et la gestion des stocks de thon. En pratique, cette disposition signifie que le point de vue de l'Etat côtier doit être pris en considération pour les négociations sans pour autant constituer le cadre positif de règlement du régime de l'obligation de coopérer.

Le silence de l'article 64 sur le sort de l'obligation de coopérer en cas d'échec des négociations portant sur le thon doit être évoqué. En effet, dans cette hypothèse, l'Etat côtier retrouve la plénitude de la jouissance de ses droits souverains sur les espèces migratrices à partir de sa zone économique exclusive avec possibilité de mise en jeu de la procédure de conciliation obligatoire de l'article 297-2-b et ce sur le fondement de l'article 116.

L'objet de l'obligation de coopérer porte sur la conservation et l'utilisation optimale des espèces dans une région déterminée. L'objectif est la recherche de la rationalisation de l'exploitation en veillant à obtenir :

- le maintien et la reconstitution périodique du stock de thons;
- un rendement maximum constant tout en y atténuant les facteurs économiques et écologiques;
- l'entretien des conditions les meilleures pour la reproduction et le développement du thon.

Le caractère fonctionnel de l'objet de l'obligation de coopérer laisse toute liberté aux Etats en matière de création institutionnelle et organisationnelle. La coopération peut être directe, loi ou multilatérale dans le cadre ou non d'une organisation internationale. Aucune typologie officielle des fonctions à accorder à une éventuelle organisation n'a un caractère impératif et il appartient, en définitive, de doter l'organisation de compétences supra-étatiques ou parfois transnationales : droits de licence, pouvoirs de recommandation et d'instructions aux Etats, opposabilité des actes de coopération à l'égard des tiers, etc. En définitive, l'aspect institutionnel du système de coopération se fonde d'abord sur des choix de politique des pêcheries, l'article 64 combiné avec l'article 116 n'aménage en définitive aucune contrainte à la charge des parties.

En conclusion, le régime établi à l'échelon mondial par la convention des Nations unies sur le droit de la mer est d'une flexibilité extrême en ce qui concerne le thon et les grands migrateurs. Il appartient alors aux Etats de la région de faire du thon une ressource régionale pour le meilleur être des populations concernées.

Références bibliographiques

- Burke (W.T.). Fisheries regulations under extended jurisdiction and international law. FAO Fisheries Technical Paper n° 223 FIPP/T223.
- Dupuy (R.J.). Vignes (D.) et alii. Traité du nouveau droit de la Mer, Paris, Economica. 1985, voir le chapitre XVII : Fleischer (C.A.) la pêche pp. 819-956.
- Meseguer (J.P.). Les grands migrateurs, in Rev. Iranienne des Relations Internationales n° 11-12, Printemps 1978, pp. 263-294.
- Miles (E.L.). Burke (W.). Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising from new fisheries conflicts : the problem of straddling stocks. Dec. 1988 mimeo.
- Swan (J.). Legal aspects, IV ICOD/FFA Surveillance meeting 18-21 oct. 1988, roneo.