

LES ACCORDS DE 1972/73 RELATIFS A LA PECHE AU LARGE DE L'ISLANDE ET DES ILES FEROE

par

Daniel VIGNES

Professeur à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université de Bruxelles
Directeur au Service juridique du Conseil des Communautés européennes

Sans doute le moment où il faudra écrire un traité général du Droit international des pêcheries se rapproche-t-il. Sous le régime de liberté absolue de la pêche qu'a connu le début du XIX^e siècle, il n'y aurait pas eu beaucoup à dire. Les ressources de la mer semblaient inépuisables¹. Les moyens limités dont disposaient les pêcheurs permettaient à tous d'exercer leur activité. Certes, à partir de la fin du XIX^e siècle étaient intervenues diverses conventions internationales relatives à la pêche. Mais, par exemple, la Convention de La Haye du 6 mai 1882 visait plutôt à empêcher les incidents entre pêcheurs qu'à reconnaître à telle ou telle nation le droit de pêche pour ses nationaux.

Progressivement les conventions et traités qui suivirent posèrent la nécessité de politiques de conservation des ressources de la mer² (même si souvent ils ignoraient le terme de conservation). Toutefois le concept de liberté des mers alors en vigueur, impliquant le respect de l'égalité entre Etats, comme l'esprit de libre entreprise généralement reconnu, empêchaient que l'on conçoive une interdiction générale de pêcher ni qu'un Etat prétende réserver ailleurs que dans ses eaux territoriales le droit de pêche à ses nationaux. Le texte de ces accords allait dès lors surtout viser la réglementation des engins de pêche, filets

* Le présent article n'engage que son auteur et ne reflète pas forcément les positions de l'Institution auprès de laquelle il travaille.

¹ Lors de la Conférence ayant abouti à la Convention de 1882, des experts anglais avaient déclaré : « Rien de ce que l'homme a fait, et rien de ce qu'il peut faire ne peut avoir aucun effet sur la quantité de harengs dans les mers. » Heureux optimisme que, doit-on ajouter, tout le monde, dès cette époque, ne partageait pas. Voir JESSUP, Ph., « L'exploitation des richesses de la mer », *R.C.A.D.I.*, 1929, IV, p. 449.

² GROS, A., « La Convention sur la pêche et la Conservation des ressources biologiques de la haute mer », *R.C.A.D.I.*, 1959, II, pp. 1-90. Pour une conception plus timide du rôle de la conservation voir DAGGETT, A.P., « The Regulation of Maritime Fisheries by Treaty », *A.J.I.L.*, 1934, pp. 693-717. Pour une vue d'ensemble des solutions apportées par les Commissions régionales des pêcheries voir KOERS, A.W., *International Regulation of Marine Fisheries. A Study of Regional Fisheries Organizations*, Londres, Fishing News (Books) Ltd., 1973.

et autres, la taille des poissons, les saisons de pêche... Dirions-nous, transposant des appellations connues, qu'ils concernaient le droit de la pêche et non pas le droit à la pêche. Par ailleurs par principe même, ces accords n'étaient pas discriminatoires.

Il existait bien, a-t-on dit, pour les eaux territoriales une réserve du droit de pêche au profit des nationaux de l'Etat riverain. C'est la Convention franco-anglaise du 2 août 1839 pour la délimitation des pêcheries sur les côtes respectives des deux pays, qui l'avait prévue la première et qui semble le texte auquel on s'est pendant longtemps référé comme texte de base de la coutume en la matière. Mais une telle réserve s'appliquant à proximité du territoire n'a jamais posé de problème, en raison à la fois de cette proximité et de son aspect humain, en permettant aux populations riveraines d'assurer leur subsistance.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le problème a totalement changé. Les moyens de pêche ont crû d'une manière vertigineuse, les besoins aussi ont fortement augmenté, le niveau des captures a mis en danger le maintien de certaines ressources. La liberté de la pêche au-delà de trois milles a dès lors été mise en cause de toutes parts sur le globe. De nombreux Etats côtiers ont prétendu élargir unilatéralement leurs eaux territoriales. Entre 1952 et 1970 les Etats qui fixent à 12 milles la largeur de leurs eaux territoriales deviennent de plus en plus nombreux. A la première de ces dates, trois Etats d'Amérique latine ont même porté à 200 milles leurs eaux de souveraineté et de juridiction, et ce mouvement a été suivi par d'autres Etats. D'autres encore tout en restant fidèles à une largeur d'eaux territoriales de 3 milles, instituent, à l'exemple de certaines propositions faites à la Conférence de Genève de 1958, des zones de pêche réservées — sauf droits historiques — à leurs nationaux dans la zone de 3 à 12 milles. Une Convention européenne de 1964 généralise cette méthode, sans pour autant que les extensions jusqu'aux 200 milles de zones à droits réservés — voire celles des eaux territoriales — se restreignent. L'anarchie du droit de la mer conduit les Nations Unies à réunir à la fin de 1973 une III^e Conférence du Droit de la mer.

Dans ces mouvements du droit de la mer, l'Atlantique du nord-est avait été fertile en incidents juridiques, voire en événements violents. C'est qu'y abondent les richesses halieutiques. Le grand nombre de pêcheurs et l'importance de l'effort de pêche ont fait de cette zone un des creusets du droit des pêches, notamment réglementation des engins, lignes de base et plus généralement extension des droits des Etats riverains. En moins de 25 ans (1948-1962), un des Etats riverains, l'Islande, invoquant la dépendance absolue de sa production nationale et de ses exportations (85 %) des résultats de la pêche et les risques qu'une surexploitation faisait courir à ceux-ci, a porté de 3 à 50 milles les eaux où elle prétend exercer sa juridiction en matière de pêche, notamment en invoquant que l'isobathe de 200 mètres coïncide largement avec la ligne de 50 milles. A ces mesures ont correspondu des tensions avec certains de

ses voisins et tout spécialement avec le Royaume-Uni, les pêcheurs écossais étant les principales victimes de cette fermeture de leurs lieux de pêche. On n'insistera pas sur les centaines d'incidents, principalement anglo-islandais, qui se produisirent pendant les quelques mois précédant la signature, le 11 mars 1961 et le 13 novembre 1973, d'accords entre l'Islande et le Royaume-Uni. A la première de ces dates, intervint en effet un accord par lequel le Royaume-Uni accepta, plus exactement « n'éleva plus d'objection à l'établissement d'une zone de pêche de douze milles autour de l'Islande, sous réserve de quelques droits transitoires »³. L'incident était clos. Toutefois l'Islande ne s'en étant pas tenue à réserver à ses pêcheurs les 12 milles de ses lignes de base mais ayant été en 1972 des eaux réservées entre 12 et 50 milles⁴, à la seconde date, après de nouveaux incidents⁵, un échange de notes constituant un accord intérimaire entre le Royaume-Uni et l'Islande⁶ réalisa pour deux ans les modalités pragmatiques selon lesquelles le Royaume-Uni acceptait, tous droits réservés, de réduire la pêche de ses ressortissants dans la zone entre 12 et 50 milles. La période de deux ans prévue comme durée de cet accord peut s'expliquer comme étant celle nécessaire pour que le différend né entre l'Islande et le Royaume-Uni⁷, portant sur le refus de cet Etat d'accepter l'extension unilatérale des eaux islandaises à 50 milles, et dont il avait saisi la Cour internationale de Justice, soit résolu.

Rappelons que cette affaire fit l'objet d'un arrêt par défaut du 25 juillet 1974, donnant raison au Royaume-Uni, c'est-à-dire condamnant l'extension unilatérale à 50 milles par l'Islande de ses eaux réservées⁸.

³ Texte dans *R.G.D.I.P.*, 1961, p. 693. Un accord identique intervint avec la République fédérale d'Allemagne le 19 juin 1961, *R.T.N.U.*, vol. 409, p. 47. Pour l'évolution des rapports entre l'Islande et le Royaume-Uni, voir la « Chronique des faits internationaux » du professeur ROUSSEAU, Ch., à la *R.G.D.I.P.*, notamment 1958, p. 699, 1959, p. 120 et p. 535, 1960, p. 384, 1961, p. 614. Voir aussi Goy, R., « L'affaire des pêcheries islandaises », *Clunet*, 1960, p. 370.

⁴ Voir le texte du Règlement islandais du 14 juillet 1972 concernant les limites de pêcheries de l'Islande et faisant suite à une résolution de l'Althing à *I.L.M.*, XI, pp. 1112 et XI, p. 643.

⁵ Voir *R.G.D.I.P.*, 1972, p. 891 et 1973, p. 281 et p. 867. Entre-temps, le 1^{er} mars 1972, les deux accords de 1961 avaient été dénoncés.

⁶ *I.L.M.*, XII, p. 315. Voir aussi *R.G.D.I.P.*, 1973, pp. 1229.

⁷ Par ailleurs la République fédérale d'Allemagne a également porté devant la Cour une requête tendant à la même fin. Elle n'a toutefois pas conclu avec celle-ci d'accord intérimaire analogue à celui du 13 novembre 1973. Des propositions allemandes en novembre 1974 auraient été rejetées et un grave incident se serait produit peu après (*Financial Times*, 13 novembre 1974).

⁸ Le même jour était intervenu un arrêt dans l'affaire *République fédérale d'Allemagne contre Islande*. A l'heure où nous écrivons nous ne disposons pas encore de commentaires de ces arrêts. En revanche nous ne saurions manquer de renvoyer comme exposé des problèmes en cause à l'article de KAEZ, M.S.R., sur les « Issues Arising in the Icelandic Fisheries Cases », *A.J.I.L.*, 1973, pp. 83-108. Voir aussi comme comprenant un exposé très large du problème, l'article de Goy, R., « La nouvelle affaire des pêcheries islandaises. La procédure devant la Cour », au *Clunet*, 1974, pp. 279-392.

Dans cette même affaire était intervenue antérieurement, également par défaut, le 17 août 1972, une ordonnance⁹ indiquant des mesures conservatoires et autorisant la demanderesse à effectuer des prises ne dépassant pas 170.000 tonnes. Si cette ordonnance avait été acceptée par l'Islande, elle eût rendu sans objet l'accord intérimaire de novembre 1973. Celle-ci s'étant toutefois refusée totalement à admettre la compétence de la Cour¹⁰ et les incidents entre pêcheurs britanniques et autorités islandaises s'étant multipliés, on comprend la conclusion par le Royaume-Uni dudit accord. Mais le Royaume-Uni paie la tranquillité de ses pêcheurs en admettant une amputation de ses droits de prises transitoires : 187.000 réclamait le Royaume-Uni en indiquant qu'il minorait ses droits, 170.000 tonnes avait dit la Cour, 130.000 seulement dit l'accord intérimaire. Celui-ci contient toutefois bien d'autres dispositions qu'on verra plus loin.

Le Royaume-Uni et la République fédérale, qui également avait été devant la Cour, n'avaient pas été les seules victimes de l'extension de ses eaux par l'Islande¹¹. D'autres Etats avaient précédé ou suivi le Royaume-Uni en concluant avec l'Islande des accords identiques quant à leur principe à celui de novembre 1973. Ce sont la Belgique, par un échange de lettres du 7 septembre 1972¹², la Norvège, par un échange de lettres du 10 juillet 1973¹³, le Danemark (pour protéger les droits de ses ressortissants des Feroë pêchant dans les eaux islandaises) par des accords en forme simplifiée des 16 août et 19 septembre 1972.

Ces quatre accords étant conclus, il était difficile aux autorités féroïennes de ne pas céder aux demandes de leurs pêcheurs d'obtenir dans les eaux entourant les Feroë la même protection contre les pêcheurs d'Etats éloignés qu'obtenaient leurs collègues islandais. On soulignera la double attitude à laquelle la situation des Feroë, désireuses à la fois de défendre leurs eaux contre les pêcheurs éloignés et leurs pêcheurs se rendant dans les eaux éloignées, condamnait Copenhague.

Primitivement, les droits des pêcheurs britanniques tant en Islande qu'aux Feroë résultaient d'un traité anglo-danois du 24 juin 1901. L'Islande avait dénoncé celui-ci en 1949, le Danemark (pour les Feroë), de son côté, en avait obtenu la modification en 1955. Puis, sur pression des autorités féroïennes et

⁹ Pour un commentaire de cette ordonnance et d'une autre concernant la République fédérale d'Allemagne, voir FAVOREU, L., à l'*A.F.D.I.*, 1972, p. 291.

¹⁰ Malgré des arrêts sur cette compétence, eux aussi par défaut, en date du 2 février 1973, commentaire de FAVOREU, L., à l'*A.F.D.I.*, 1973, p. 272.

¹¹ Moyenne annuelle (1962-1969) des prises d'espèces démersales dans les eaux islandaises : Islande : 363 mille tonnes métriques, Royaume-Uni : 187, R.F.A. : 121, Belgique : 16, U.R.S.S. : 7,5, Danemark (par des pêcheurs des Feroë) : 7,4, France : 5, R.D.A. : 3,5, autres pays dont la Norvège, la Pologne et les Pays-Bas : 5,5 (source *Fisheries Jurisdiction in Iceland* publié en février 1972 par le ministère des Affaires étrangères d'Islande).

¹² *I.L.M.*, XI, p. 941.

¹³ *I.L.M.*, XII, p. 1313.

après diverses tentatives, un accord reconnaissant certains droits de pêche entre 6 et 12 milles au profit des pêcheurs britanniques, intervint le 27 avril 1959. Cet accord fut toutefois dénoncé en 1962¹⁴.

Lors de l'extension en 1972 de ses eaux réservées au-delà de 12 milles par l'Islande, les îles Feroë purent craindre un reflux des pêcheurs des autres Etats, des eaux islandaises vers les leurs. De là de nouvelles pressions des autorités féroïennes sur Copenhague pour obtenir une limitation des droits des navires étrangers dans certaines zones particulièrement riches et distantes de plus de 12 milles des côtes (ou plutôt des lignes de base) féroïennes. C'est ainsi que fut signé l'Arrangement du 18 décembre 1973 entre la Belgique, le Danemark, la France, la République fédérale d'Allemagne, la Norvège, la Pologne et le Royaume-Uni.

*
**

C'est donc en définitive cinq accords qui sont intervenus entre août-septembre 1972 et décembre 1973. Tous ces accords présentent quelques similitudes quant au fond : conclus pour permettre la continuation de la pêche — en réduisant toutefois le niveau total des prises — dans la zone de 12 à 50 milles des côtes islandaises ou féroïennes au bénéfice des ressortissants des signataires, Etats éloignés, ils n'emportent pas, de la part de ceux-ci, reconnaissance comme règle de droit de l'extension unilatérale des eaux réservées. Par ailleurs, par une savante combinaison de dispositions comportant la délimitation des zones ouvertes à la pêche, la fixation d'un calendrier de pêche selon les espèces, l'indication du nombre voire l'identité des bateaux autorisés, la spécification de leurs équipements et enfin l'acceptation de quotas maxima de prises, ces Etats éloignés se voient imposer une limitation de leurs captures.

Sans que nous prétendions comparer cette combinaison de dispositions avec celles des accords de 1961 (Royaume-Uni - Islande et R.F.A. - Islande) et de 1959 (accords Royaume-Uni - Danemark pour les Feroë), disons que les systèmes de 1972-1973 sont beaucoup plus précis et restrictifs des droits des Etats éloignés que ceux de 1959-1961. En un certain sens, ils montrent que l'idée de niveau maximal de captures possibles fait son chemin comme notion juridique impliquant un plafond aux prises et que les Etats acceptent beaucoup plus facilement que lors de la Conférence de 1958 l'existence en dehors des eaux territoriales du principe d'abstention¹⁵ et cela au bénéfice des pêcheurs du seul Etat côtier. De telles dispositions sont-elles la préfiguration du droit de la pêche qui résultera de la Convention de Caracas¹⁶ ? Il est certain que plusieurs de ces dispositions appliquent les mêmes idées que celles discutées à la III^e Conférence. Ces idées sont par ailleurs aussi celles que mettent en œuvre les

¹⁴ Voir ROUSSEAU, Ch., *R.G.D.I.P.*, 1959, p. 309.

¹⁵ GROS, A., *op. cit.*, pp. 35-38.

¹⁶ A ses dernières séances, en août 1974, à Caracas, la III^e Conférence sur le Droit de la mer semble s'être accordée sur le fait qu'après une session à Genève, elle reviendrait à Caracas pour y adopter le fruit de ses travaux.

commissions régionales des pêcheries, par exemple celles de l'Atlantique du Nord-Ouest et de l'Atlantique du Nord-Est. En réalité tout cela est le signe du progrès des données scientifiques concernant les pêcheries et de la nécessité des politiques de conservation ainsi que de moindres réticences à l'encontre du principe d'abstention.

*
**

On examinera successivement au sujet de ces cinq accords, d'abord leur portée juridique quant à la reconnaissance d'eaux réservées et on verra que ces accords se sont voulus pragmatiques; on examinera ensuite l'extension des droits des Etats côtiers que *de facto* ils réalisent; enfin on étudiera la combinaison de dispositions réglementaires qu'ils contiennent. Sont-ils la préfiguration du droit commun des pêcheries ? Telle est la question qu'on pourra se poser.

1. PORTEE JURIDIQUE DES ENGAGEMENTS PRIS — LEUR CARACTERE PRAGMATIQUE

Il est un peu paradoxal de vouloir analyser la portée juridique des engagements pris par les Etats non côtiers dans ces accords alors justement que ceux-ci ont été conclus sous le signe du plus grand pragmatisme et qu'en outre, en raison de la proximité de la tenue de la III^e Conférence du Droit de la mer, les Parties ont tenu à ne pas prendre d'attitudes dogmatiques qui pourraient les gêner à celle-ci.

Ce caractère pragmatique résulte de très nombreux signes dont le moindre n'est évidemment pas la disposition quasi commune aux cinq accords qu'il n'est pas porté atteinte aux dispositions de leurs signataires en la matière. Mais on relèvera d'autres signes de ce pragmatisme tant dans la forme des accords et leur durée que dans la terminologie qu'ils utilisent.

a) Pendant des mois au Comité des fonds marins, les Parties se sont affrontées à fleurets mouchetés pour chercher à remodeler le droit de la mer. Leur combat devait reprendre prochainement avec l'ouverture à l'automne 1973 de la III^e Conférence¹⁷. Ce n'est pas le moment pour personne de jouer toutes ses cartes. La Conférence peut donner plus; peut-être aussi l'immobilisme permettra-t-il, à l'inverse, en gagnant du temps, de sauver le maximum.

L'attentisme a d'autres causes : alors que pour les côtiers, c'est-à-dire l'Islande pour quatre accords, le Danemark en tant que représentant des Feroë pour le cinquième, leur intérêt à obtenir des eaux réservées à leurs ressortissants est

¹⁷ La Conférence était déjà ouverte (3 décembre 1973) quand intervint la signature de l'Accord relatif à la zone des Feroë.

sans ambiguïté¹⁸, à l'inverse, pour les Etats éloignés, la complexité, voire la contradiction de leurs intérêts, les condamnent à la prudence.

Par ailleurs dans un cas, celui de l'Accord anglo-islandais, l'attentisme est lié au fait que la question traitée dans l'accord fait l'objet d'un différend porté par le Royaume-Uni devant la Cour internationale de Justice : le Royaume-Uni ne veut pas déforcer sa position devant la haute juridiction; même ne reconnaissant pas la compétence de la Cour, l'Islande ne veut pas donner de verges pour s'y faire battre.

Les accords comportent donc tous ou presque une clause de non-préjudice aux positions de leurs signataires sur la question de l'étendue des droits de pêche.

Dans le cas de l'Accord anglo-islandais, c'est « sans préjudice de la position juridique ou des droits de chaque gouvernement à l'égard du règlement de leur dispute quant au fond » qu'un accord intérimaire porte sur la pêche dans la zone contestée dans l'attente (« pending ») de ce règlement. Par ailleurs, et inversement, la terminaison (« termination ») de l'accord au terme des deux années de sa durée n'aura pas pour effet d'affecter la position juridique des gouvernements quant à leur différend (§ 7).

Dans l'Accord belgo-islandais, la formule est plus classique : « aucun élément du présent accord ne peut être considéré comme affectant les revendications ou la position de l'une ou l'autre Partie contractante en ce qui concerne le droit général d'un Etat maritime à déterminer l'étendue de sa juridiction en matière de pêche » (§ 1). La formule de l'Accord islando-norvégien est quasi la même : « aucun élément du présent accord ne peut être considéré comme affectant la position de l'une ou l'autre Partie en ce qui concerne le droit d'un Etat maritime à déterminer l'étendue de sa juridiction en matière de pêche » (§ 1).

Dans le cas des arrangements entre le Danemark et l'Islande relatifs aux droits des pêcheurs féroïens dans les eaux islandaises (notes des 16 août et 19 septembre 1972), il n'existe pas de formule analogue mais, d'une manière quasi simultanée, le 23 août 1972, le gouvernement danois avait exprimé à l'Islande à la fois sa compréhension de l'étroite subordination de l'économie islandaise aux ressources de la pêche et son désir de ne pas rompre la solidarité nordique, mais en même temps, son sentiment que la réglementation des limites de pêches faisant l'objet des mesures que l'Islande venait de promulguer le 14 juillet 1972, aurait peut-être dû prendre place dans le cadre plus général d'une négociation multilatérale, c'est-à-dire au sein des Nations Unies¹⁹.

¹⁸ Sous réserve des droits des pêcheurs féroïens de pêcher dans les eaux islandaises : accords des 16 août et 19 septembre 1972.

¹⁹ On a déjà indiqué que le gouvernement danois devait employer deux poids et deux mesures selon qu'il s'occupait des problèmes métropolitains ou de ceux des îles Féroë : de là la prudence de sa démarche.

Dans le cadre enfin de l'Arrangement multilatéral relatif aux eaux entourant les Feroë, on revient à une formule générale et classique : « Aucun élément du présent accord ne peut être considéré comme affectant les positions de l'une ou de l'autre Partie contractante quant à la délimitation ou aux limites en droit international des eaux territoriales, des zones adjacentes ou de la juridiction de pêche » (art. 5). Par ailleurs dans le préambule même, l'emploi du terme de mesures « immédiates » semble un signe du caractère intérimaire de l'arrangement.

b) Cette réserve des positions juridiques des Parties de façon à ne pas les gêner, ni dans le règlement de leurs différends, ni quant à leurs positions à la III^e Conférence sur le Droit de la mer, est confirmée, avons-nous dit, par la forme des accords, par leur courte durée et par la terminologie employée.

Il s'agit d'accords en forme simplifiée : dans trois cas un échange de lettres entrant en vigueur le jour même de la réception de la seconde lettre; dans un cas (droits des pêcheurs féroïens dans les eaux islandaises) la forme est encore plus pragmatique : un relevé des discussions; dans le cas de l'accord multilatéral relatif aux eaux entourant les Feroë, la signature intervient le 19 décembre 1973, pour un accord devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1974 (art. 6, § 1), on notera toutefois qu'une partie, le gouvernement belge, a signé « sous réserve d'approbation parlementaire »²⁰.

Un autre facteur de pragmatisme est soit la courte durée, soit la liberté de dénonciation : deux ans pour l'accord anglo-islandais (§ 7); « jusqu'au 1^{er} juin 1974 » (c'est-à-dire deux campagnes de pêche) pour l'accord belgo-islandais (§ 5)²¹; sans indication de durée mais avec un préavis de six mois pour l'accord norvégio-islandais (§ 5); avec possibilité, pour toute partie, à tout moment de le dénoncer avec un préavis de six mois, dans l'accord multilatéral concernant les eaux féroïennes (art. 6, § 3); même disposition pour les droits des pêcheurs féroïens dans les eaux islandaises, sous réserve des droits spéciaux pour la pêche au chalut convenus le 19 septembre 1972, qui restent « valables jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement du côté islandais ».

Le dernier élément de pragmatisme est dans la terminologie : les parties n'ont pas prétendu régler la question de la pêche dans les eaux territoriales, ni la largeur de celles-ci, ni la question des eaux adjacentes réservées, la rédaction des textes observe la loi de l'économie des moyens, aucune référence à une de ces questions n'est faite, on ne vise ni les eaux territoriales ni leurs limites, ni des zones de pêche réservées; on évite tous les termes ayant une signification juridique; pour définir les lieux où l'accord s'applique, on parle de zones définies par des points dont les coordonnées sont indiquées, on parle de 12 ou 50 milles des lignes de base, on se réfère encore aux « problèmes soulevés

²⁰ Mais non sous réserve de ratification.

²¹ Il sera renouvelé au printemps 1974.

par l'extension des zones de pêche de l'Islande de 12 à 50 milles à compter du 1^{er} septembre 1972 ». De même l'accord multilatéral de décembre 1973 n'est pas relatif aux eaux féringiennes ou aux eaux des Feroë : ce qui eût pu paraître impliquer une propriété sur celles-ci, il concerne « les eaux entourant (surrounding) les Feroë ». Dernier signe de pragmatisme de ce même accord : son titre : arrangement est encore moins formel qu'accord.

Malgré le caractère peu guindé de cette ambiance, tous ces accords ont néanmoins un caractère très concret dans les engagements souscrits et constituent un accroissement très net des droits des Etats riverains. C'est ce qu'on verra maintenant.

2. UN ACCROISSEMENT DE FAIT DES DROITS DES ETATS RIVERAINS

Dans la conception classique, en haute mer régnait l'égalité entre les Etats. Dans les eaux visées par les accords étudiés, cette égalité est rompue au bénéfice de l'Etat côtier. Une obligation partielle d'abstention pèse sur les Etats éloignés. Dans une certaine mesure, ils se doivent de reconnaître *de facto* la « juridiction »²² des Etats côtiers.

Certes, il ne s'agit pas de la reconnaissance d'une souveraineté. On l'a dit, un tel mot était tabou dans ces accords qui, répétons-le, ont été conclus à titre pragmatique et pour permettre pendant une période intérimaire un *modus vivendi*.

Toutefois, les Etats éloignés acceptent de se restreindre dans l'exercice d'un droit qui se plaçait auparavant sous le régime de la liberté. Par ailleurs ils reconnaissent les lois et la police de l'Etat côtier. Tout cela sans préjudice du futur. Et d'une manière différente selon les accords.

On n'insistera pas sur la restriction de leurs droits de pêche qu'acceptent les Etats éloignés, elle se traduit, avons-nous dit, par une limitation du nombre de leurs bateaux, l'interdiction de certains types de bateaux ou engins, des fermetures saisonnières... On les examinera dans le détail plus loin (voir *infra*, § 3).

On parlera ici en revanche de sujétions juridiques telle l'acceptation de se soumettre à la réglementation islandaise, celle de se faire délivrer par les autorités islandaises des licences de pêche, la reconnaissance du pouvoir de contrôle de ces autorités, la possibilité pour celles-ci d'obtenir l'exclusion des bateaux en

²² Anglicisme pouvant se traduire par : les lois et la compétence de contrainte, mais pas obligatoirement la compétence juridictionnelle.

infraction. Ce sont sur de telles sujétions que sont bâtis les accords relatifs aux eaux islandaises. Quant à l'accord relatif aux eaux féringiennes, il est différent et ne contient pas de telles dispositions; en revanche et malgré ce que nous avons appelé son pragmatisme (cf. *supra*), il reconnaît formellement le caractère préférentiel des droits des pêcheurs féringiens.

a) Une clause d'acceptation par l'Etat éloigné de la réglementation islandaise se trouve dans l'accord avec la Norvège : « Les bateaux norvégiens pêchant dans le cas des dispositions qui précèdent (c'est-à-dire nombre de bateaux, tonnages, licences...) doivent appliquer les mêmes règles que les bateaux islandais se livrant à la même espèce de pêche... » (§ 2). Elle existe, mais avec une rédaction plus spécifique, dans l'accord avec la Belgique : « Les bateaux belges doivent... respecter les règles que les autorités islandaises pourraient arrêter en ce qui concerne les zones spéciales où la flotte islandaise dispose d'araignées et de lignes longues » (§ 4). En revanche, le Royaume-Uni n'a pas souscrit pareille obligation. Il n'a pas non plus souscrit au système d'octroi par l'Islande de licences aux navires autorisés à pêcher dans les eaux islandaises. Ce système existe en revanche d'une manière assez similaire pour les trois autres partenaires de l'Islande. Les 45 navires norvégiens autorisés à pêcher, et dont le nom est communiqué à l'Islande par les autorités norvégiennes, les 19 navires belges, nommés en annexe à l'accord, les navires féringiens, dont les noms sont communiqués par les autorités féringiennes, reçoivent des autorités islandaises une licence de 2, 4 ou 6 mois, renouvelable. Cette licence est toutefois retirée en cas d'infraction à l'accord. En ce qui concerne les navires anglais, une « liste agréée » des 139 navires autorisés aux termes de l'accord, est établie. L'Islande ne leur délivre pas de licence mais accepte qu'ils pêchent dans ses eaux aussi longtemps qu'ils observent les dispositions de l'accord. Ils doivent toutefois être barrés de la liste en cas d'infraction (§ 6).

Par ailleurs, la Norvège a souscrit l'engagement de remettre aux autorités islandaises un rapport biennal sur le montant des prises faites sur la base de l'accord (§ 3). Pareille disposition n'existe pas dans les autres accords.

Enfin le Royaume-Uni seul a souscrit un engagement accordant aux gardes-côtes islandais, en cas d'infraction de ses navires aux obligations de l'accord, le pouvoir de les arrêter, quitte à demander au plus proche patrouilleur britannique de venir « établir les faits ». On peut se demander si l'insertion d'une telle clause n'est pas la suite des nombreux incidents d'arraisonnements antérieurs à 1973.

b) L'accord multilatéral relatif à la pêche dans les eaux féringiennes ne contient pas, lui, de telles dispositions. L'absence de contentieux dans cette zone, une moins grande méfiance des autorités danoises, doivent-elles être invoquées ?

Il contient en revanche dans son préambule une explication de ses dispositions qui est loin de manquer d'intérêt et qui a déjà eu des échos; la « reconnaissance

que les Iles Feroë doivent bénéficier de droits préférentiels dans les eaux qui les entourent ».

L'existence dans les eaux réservées, au profit de l'Etat riverain, de droits exclusifs ou de droits préférentiels, semble une des querelles majeures au sein de la III^e Conférence sur le droit de la mer²³. Déjà la notion de droits prioritaires au bénéfice de l'Etat riverain dans le cas où il doit trouver dans les eaux adjacentes à ses côtes de quoi faire face aux besoins en ressources halieutiques de sa population avait été une des charnières des Conférences de 1958 et 1960. Une résolution, annexée aux Conventions de 1958 visant la situation des pays et territoires dont la population est essentiellement tributaire des pêches côtières pour sa subsistance économique, recommandait aux autres Etats de prendre d'un commun accord avec les Etats riverains des mesures reconnaissant les droits « prioritaires » de celui-ci. On en avait reparlé en 1960.

S'inscrivant dans ce mouvement, la phrase du préambule de l'Accord féringien s'est trouvée citée par la Cour internationale de Justice dans son arrêt du 25 juillet 1974 dans l'affaire de la compétence en matière de pêcheries (*Royaume-Uni contre Islande*, § 58 de l'arrêt), à l'appui de la thèse qu'un Etat côtier dépendant de la pêche possédait des droits préférentiels de pêche devant toutefois se combiner avec les droits traditionnels d'autres Etats²⁴.

Quoi qu'il en soit de la controverse actuelle relative aux droits préférentiels et à leur contenu, son inscription dans l'Accord féringien illustre par la priorité accordée aux besoins de l'Etat riverain cet accroissement de droits dont nous voulons parler.

Cet accroissement de droits se manifeste, avons-nous dit, par l'acceptation par les Etats éloignés, dans le corps même des cinq accords, de restrictions détaillées à leurs droits de pêche. Celles-ci vont être maintenant exposées.

²³ Voir par exemple MOMTAZ, D., vers un nouveau régime juridique des pêcheries adjacentes, *R.G.D.I.P.*, 1974, pp. 228-245 (cet article est antérieur à Caracas).

²⁴ La place nous manque et le lieu n'est pas, pour nous demander comment la haute juridiction a pu se servir d'une disposition d'un accord dont les signataires avaient pourtant expressément dit qu'il ne préjugait pas de leur position quant au fond du droit, comme d'un précédent établissant le caractère coutumier et obligatoire des droits préférentiels. Certes cet accord, l'Arrangement relatif à la pêche dans les eaux entourant les Feroë, n'avait pas parmi ses signataires l'Islande qui ne pouvait donc invoquer la clause de non-préjudice. Celle-ci ne se présentait pas d'ailleurs devant la Cour. Mais cette disposition pouvait-elle pour autant être considérée comme la reconnaissance par ses sept signataires qu'ils souscrivaient à un engagement conforme à une obligation juridique alors justement qu'ils étaient convenus qu'il n'était pas préjugé de leur position quant à une obligation juridique en la matière ? Pouvait-on voir « la preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit » ? Il est vrai aussi qu'il ne s'agissait pour la Cour que d'un élément, d'autres étant constitués par des attitudes (votes, propositions...) émanant, elles, de l'Islande. Et puis les absents ont en général tort.

3. UNE REGLEMENTATION COMPLEXE ET RESTRICTIVE

C'est parce que l'Islande avait des craintes sur le niveau de ses pêcheries et parce qu'elle redoutait un épuisement des revenus de la pêche, principale ressource de sa population et principal poste de ses exportations, que depuis un demi-siècle elle a entrepris progressivement de réserver à ses nationaux les prises halieutiques dans ses eaux adjacentes, celles-ci calculées de plus en plus largement. Ces craintes se sont précipitées ces dernières années : alors que ses pêcheurs pratiquaient la pêche classique, les pêcheurs d'autres Etats utilisaient dans ses eaux des engins ultra-modernes de détection et de capture d'une part, de transformation ou de conservation (navires usines ou frigorifiques) d'autre part.

Le concept de *population dépendant de la pêche* avec la reconnaissance à son profit de droits prioritaires, ainsi qu'une sollicitude au profit des pêcheurs artisanaux deviennent de ce fait indéniablement des revendications juridiques.

Au surplus, l'extension un peu partout dans le monde par les Etats côtiers des mesures de protection en faveur de leurs nationaux a une sorte d'effet cumulatif. Quand un Etat côtier chasse les pêcheurs d'Etats éloignés de ses côtes, les voisins de celui-ci redoutent que ces pêcheurs ne se reportent sur les leurs. Indéniablement cette réaction en chaîne a poussé les autorités locales des Feroë et de l'Islande dans leur attitude de réserve contre les pêcheurs étrangers.

Sans doute cette attitude a-t-elle un fondement scientifique. Les pêches de certaines espèces tendaient à diminuer, certains champs de pêche à s'appauvrir.

Ces diverses raisons ont motivé dans nos cinq accords des restrictions très précises dans le droit des pêcheurs ressortissants d'Etats éloignés. Ces restrictions concernent tant les poissons que les pêcheurs et c'est dans leur combinaison que réside leur efficacité comme mesures de conservation. Toutefois cette combinaison est très différente dans les accords islandais et l'accord pour les îles Feroë.

a) En ce qui concerne l'Islande, le Règlement islandais du 14 juillet 1972²⁵ avait interdit aux navires étrangers de pêcher dans une zone de 50 milles des lignes de base; en outre à l'intérieur de cette zone deux secteurs étaient saisonnièrement fermés — ceci s'appliquant également aux pêcheurs islandais — à certains modes de pêche, en l'espèce aux navires équipés de certains types d'engins modernes.

En contrepartie d'un engagement de ne pêcher que dans certaines conditions qu'on va examiner, les ressortissants des quatre Etats ayant contracté avec l'Islande se voient reconnaître le droit, nonobstant l'interdiction générale, de pêcher à l'intérieur de la ligne des 50 milles. Toutefois cet octroi de droits

²⁵ Son texte à I.L.M., XI, p. 1112.

limités ne se fait pas de la même manière pour eux quatre. Le système anglais est le plus précis, le plus compliqué car pour contingenter les navires d'un Etat qui a pêché en moyenne (1962-1969) 187.000 tonnes par an (soit la moitié de ce qu'ont pris les pêcheurs islandais, 363.000 tonnes) et le ramener à 130.000 tonnes, il faut des règles précises. A l'inverse, pour les Norvégiens et les Féringiens qui ont pêché moins de 5.000 tonnes par an, les règles sont moins complexes. En outre, Norvégiens et Féringiens font partie de la grande famille scandinave. Pour les Belges (16.460 tonnes) enfin, les règles sont moyennement souples. On examinera ces limitations en allant du plus simple au plus compliqué.

Pour les habitants des Feroë, quand ils pêchent à la palangre (ligne de fond) ou avec des lignes à main, il n'y a pas de restriction par rapport à leurs homologues islandais²⁶, l'autorisation est de droit, sans limitation quant au nombre de bateaux, à condition d'observer le règlement. Quant à la pêche par chalutiers — à l'exception des chalutiers à cale frigorifique —, elle est également permise dans les mêmes conditions qu'aux Islandais, sous réserve, là encore, d'observer les lois islandaises.

Pour les pêcheurs norvégiens, la possibilité de pêcher est un peu plus restreinte puisqu'elle ne concerne qu'un nombre limité de navires (§ 1); 45 de moins de 125 pieds de long et équipés avec des lignes de fond; sur ces 45 navires, 30 seulement peuvent pêcher simultanément. Sous réserve de l'observation par les intéressés des mêmes règlements que les pêcheurs islandais, l'autorisation leur est accordée de droit (§ 1 b).

Pour les Belges, la règle se complique. Les 19 navires — ce sont des chalutiers pêchant en eau profonde qui sont visés — sont énumérés par leur nom et leur tonnage en annexe à l'accord. Ils ont le droit de pêcher dans sept zones décrites par leurs coordonnées et pendant une dizaine de mois par an (autre annexe à l'accord)²⁷.

Mais c'est l'accord avec le Royaume-Uni qui est le plus complexe. Il a été indiqué qu'il avait été négocié pour ramener à 130.000 tonnes des captures qui étaient auparavant de 187.000. Par ailleurs le Royaume-Uni et l'Islande sont en état de conflit juridique, l'Angleterre refusant expressément les mesures internes islandaises et ayant porté le litige devant la Cour internationale de Justice. Enfin de nombreux cas d'inobservation de la part des navires britanniques des règles islandaises ont été relevés depuis quinze mois à l'intérieur des 50 milles par les autorités de ce pays. Il n'est pas question de demander aux navires britanniques une soumission au système islandais. Ils ne le peuvent puisque justement la légalité de celui-ci est en conflit. Ce sont donc des droits précis de pêcher

²⁶ Cette disposition doit se combiner avec un accord (échange de lettres) du 1^{er} août 1961 que nous n'avons pu consulter.

²⁷ En outre ces navires doivent, dans certaines zones, prendre certaines protections pour ne pas gêner les pêcheurs islandais.

dans certains zones qui sont données. N'en bénéficient qu'un nombre réduit de bateaux par rapport à ceux ayant pêché en 1971. Pas de navires usines, ni de navires à cale frigorifique. Pour les grands chalutiers (180 pieds ou plus), 68 au lieu de 83, pour les moindres 71 au lieu de 86 (§ 1). Ses bateaux voient, comme les navires belges, des zones leur être interdites ou autorisées. Dans certaines zones dites de conservation²⁸ la pêche leur est interdite toute l'année ou saisonnièrement (§ 2). D'autres zones leur sont interdites parce que réservées aux navires de faible tonnage (§ 3). Enfin d'autres zones — et celles-là sont les plus importantes²⁹ en superficie — leur sont ouvertes une dizaine de mois par an (§ 4).

b) Ce système semble assez complexe. En fait, il est simple par rapport à celui prévu par l'accord passé par le Danemark avec six autres États le 18 décembre 1973. Mais c'est peut-être que le système islandais avait été conçu sous l'égide du Dieu Mars, c'est-à-dire du Dieu de la guerre, fût-ce celle de la morue et est dès lors empreint sinon d'un certain caractère de rétorsion du moins d'un réflexe de défense, alors que le système féringien est conçu sous le patronage de Minerve, Déesse de la Science, fût-ce celle de l'Ichtyologie. Dès son préambule, cet accord se place en effet sous des canons de l'I.C.E.S., c'est-à-dire du Conseil international pour l'exploration de la mer³⁰. Par ailleurs il a tenu compte des confrontations entre biologistes et de la constatation statistique que certains secteurs immédiatement extérieurs à la ligne des 12 milles et particulièrement utiles pour l'alevinage (l'expression de « nursing-grounds » fut employée) sont en risque d'épuisement s'ils sont pêchés d'une manière irrationnelle et excessive.

Deux sortes de dispositions sont prévues. Les premières concernent l'ensemble du secteur V b de l'I.C.E.S., c'est-à-dire l'ensemble des eaux entourant les Féroë³¹. Les secondes intéressent cinq sous-secteurs de ce secteur, qui sont des hauts-fonds particulièrement prolifiques.

²⁸ Ces zones sont fermées dans les mêmes conditions aux navires islandais.

²⁹ Sans que cela soit mentionné cette disposition en faveur des navires de faible tonnage semble ne viser que les pêcheurs islandais. Ne peut-on pas soutenir que la sollicitude au profit des small boats, lesquels sont bien souvent des nationaux de l'Etat riverain, deviendrait dans le droit de la pêche une exception coutumière *infra legem* à la règle de non-discrimination.

³⁰ « Réalisant que les observations scientifiques disponibles appellent à d'immédiates mesures de conservation des stocks de poissons dans le secteur des Féroë (Division statistique V b de l'I.C.E.S.) » dit le paragraphe 1^{er} du Préambule. Si cette préoccupation d'une politique de conservation est ambiante de la part des autorités dano-féringiennes, on ne saurait l'ignorer également de la part des autorités islandaises ni cacher le caractère scientifique de certaines de leurs observations. En revanche ces autorités — poussées par leur opinion publique — ne semblent pas s'être prêtées généreusement au dialogue.

³¹ Le secteur I.C.E.S. V b est un grand rectangle délimité par des méridiens et des parallèles. Il s'étend (approximativement) du 4° au 15° méridien ouest, soit peut-être 350 milles, et du 59° au 63° parallèle nord, soit peut-être 150 milles. Il semble d'ailleurs que la zone de 50 milles des lignes de base des Féroë doive déborder de ses limites.

Pour l'ensemble du secteur, c'est d'une manière combinée, par l'imposition pour deux espèces de quota maxima par pays et pour les autres espèces par la limitation du niveau de prises par référence au niveau antérieur, que l'engagement restrictif s'opère. Pour l'églefin et la morue, des plafonds sont prévus : 32.000 tonnes pour les pêcheurs des Feroë, 18.000 tonnes pour les Anglais, 2.000 tonnes globalement pour les ressortissants des autres contractants⁵², soit 52.000 tonnes au total. Encore est-il précisé que les Parties doivent veiller à ce que les prises de morues n'excèdent pas 30.000 tonnes et celles d'églefins 22.000 (art. 1 et annexe I). Pour les autres espèces (art. 2), on n'a pas voulu aller plus loin que de demander aux parties signataires de ne pas conduire leur effort de pêche d'une « manière notablement différente » qu'au cours des années 1968-1972. En outre cet effort de pêche ne doit pas aboutir à un trop grand accroissement des captures par rapport à la meilleure année de la période 1968-1972 (telles que déclarées à l'I.C.E.S.) : l'accroissement doit se limiter à 10 % en ce qui concerne la pêche au chalut, à 25 % pour la pêche à l'araignée (gill-net). Enfin, pour ne pas pénaliser les Etats qui n'avaient alors pas pêché dans le secteur, on leur accorde un quota de 2.000 tonnes par pays.

Cinq sous-secteurs sont par ailleurs créés, quatre en bordure (extérieure) de la ligne des 12 milles, ayant une largeur de 6 à 18 milles, le dernier autour du Feroë Bank (sous-division V b² de l'I.C.E.S.) (article 3 et annexe III). D'une manière générale ces sous-secteurs correspondent à l'isobathe de 200 mètres. Ces secteurs sont fermés aux chalutiers de toutes les parties signataires pour des périodes de un à six mois par an (ar. 3). En outre ces parties s'engagent à ne pas y pêcher avec des chalutiers d'un tonnage plus élevé que ceux utilisés au moment de la signature de l'accord. Par exception les pêcheurs féringiens ayant des bateaux à chalut de faible tonnage ne sont pas soumis à la fermeture saisonnière de trois des cinq sous-secteurs, à condition de se limiter à un certain quota de prises (3.000 tonnes pour les trois sous-secteurs) étant, en outre, entendu que, en ce qui concerne la morue et l'églefin, leurs prises s'imputent sur le quota de 30.000 tonnes susindiqué (art. 4).

Nous ne sommes pas certain que dans leurs précisions toutes les dispositions de cet accord — et notamment celles immédiatement ci-dessus — aient été dictées par des vues scientifiques. Sans doute certaines d'entre elles sont-elles marquées par la frénésie des ultimes marchandages³³. Malgré cela il est indéniable que le désir d'observer sur un plan multilatéral les impératifs d'une politique de conservation a été très fort dans l'établissement des règles en cause. Cela est, semble-t-il, plus marqué dans l'accord des îles Feroë que dans ceux relatifs aux eaux islandaises. Il est vrai que dans le cas de ceux-ci certains réflexes impulsifs de défense ont masqué le propos de conservation.

⁵² On notera que les pêcheurs du Danemark continental ne peuvent pêcher que sur ce contingent.

³³ A ce sujet nous revenons à la remarque faite ci-dessus à la note 29.

La protection de populations dépendant étroitement de la pêche et, à titre de principe dérivé, la sollicitude pour les small boats, deviennent ainsi règles de droit.

Par ailleurs relevons que dans tous ces textes, le principe d'abstention s'installe dans les eaux de la zone de 12 à 50 milles, mais présentant en commun d'être *grosso modo* à l'intérieur de l'isobathe de 200 mètres.

Quelle valeur d'exemple et de précédent ont les cinq accords que nous venons d'analyser ? L'insertion dans chacun, ou presque, d'une clause qu'il ne préjudicie pas à la grande discussion du droit des Etats riverains d'étendre leur juridiction dans le domaine de la pêche devrait ombrer celle-ci. Même si quelques mois après la conclusion de l'un d'eux, la Cour internationale de Justice, s'appuyant sur un autre d'entre eux, a dit que celui-ci était conforme à l'état de droit.

Si nous faisons abstraction de leur caractère pragmatique, mais insistons sur le fait qu'ils se proposent, dans la zone de 12 à 50 milles qui est celle actuellement en litige, de tempérer l'extension des droits de l'Etat riverain par l'acceptation de la part de celui-ci de certains droits contingents au profit d'Etats éloignés, notamment de ceux qui ont traditionnellement pêché, et de faire admettre par les uns et les autres de ces Etats, dans leur exercice de la pêche, le principe d'abstention partielle, nous devons alors reconnaître qu'ils constituent dans cette extension, spatialement forte mais matériellement limitée, des droits de l'Etat riverain une étape importante. Importante aussi par l'affinage et l'enchevêtrement de leurs règles concernant les modalités de l'abstention. Faites au nom de la science ichtyologique et de la nécessité d'une politique de conservation ainsi que des droits des populations dépendant étroitement de la pêche et corrélativement de la sauvegarde des small boats, ces règles atteignent dans ces accords internationaux particuliers une égale précision à ce qu'elles ont atteint dans l'action des commissions régionales de pêcheries³⁴. Et en cela, ces accords participent probablement à la formation du futur droit des pêcheries.

³⁴ Là encore nous renvoyons à l'ouvrage de M. KOERS, A.W., cité ci-dessus en note 2, et qui donne un tableau exhaustif de cette action multilatérale notamment dans le cadre régional. Nous croyons que cette action peut en outre être bilatérale, voire unilatérale.