

LE POUVOIR DE POLICE DES ETATS EN HAUTE MER

par

Yves VAN DER MENSBRUGGHE

Professeur extraordinaire à l'Université de Louvain (K.U.L.)

Professeur à l'Université d'Anvers (U.I.A.)

Un exposé sur le pouvoir de police des Etats en haute mer se heurte à certaines difficultés qu'il convient d'évoquer brièvement au départ.

Les règles actuelles du droit de la mer sont issues d'un long processus de maturation historique au cours duquel, par approches successives, les concepts se sont affinés et un accord s'est progressivement dégagé sur la conduite à tenir en mer. Le mode de formation du droit international est cependant tel que les règles sont souvent le fruit d'un compromis, partiel, aléatoire ou ambigu. Elles sont dès lors fréquemment lacunaires ou entachées d'obscurité et leur sphère de validité est variable. Par ailleurs le foisonnement d'une pratique et d'une jurisprudence, qui sont loin d'être toujours unanimes, rend l'interprétation du droit coutumier malaisée et incertaine.

Une seconde difficulté, liée d'ailleurs à la première, réside dans la signification différente attachée à certaines notions : c'est ainsi que deux maîtres du droit de la mer, le Français Gidel et l'Anglais Colombos, n'entendent par la même chose sous le vocable du droit d'approche... S'y ajoute un problème de terminologie causé par l'emploi de mots apparemment identiques dans plusieurs langues mais dont la portée peut varier : le droit de visite dont parlent les auteurs français n'est pas le right of visit anglo-saxon...

Enfin, la complexité d'une matière, plus que jamais fluctuante, devient telle qu'un recours à l'ordinateur se révélerait utile pour inventorier et classer les innombrables traités et actes unilatéraux par lesquels les Etats se sont manifestés dans le domaine maritime.

INTRODUCTION

1. La présente étude porte sur les mesures que l'Etat est en droit de prendre en haute mer, sur les actes d'autorité qu'il peut y poser, en vue d'assurer le respect de la règle juridique par les sujets auxquels elle s'applique¹.

Entendu de la sorte, le pouvoir de police comprend la surveillance et le contrôle, pouvant aller jusqu'à la contrainte et la coercition², mais non le contenu matériel des normes destinées à assurer l'ordre en mer³. Il est, suivant le cas, préventif, répressif ou même protecteur lorsque l'Etat se prémunit contre un danger imminent.

Ce pouvoir de police en haute mer⁴ tend à prendre de l'extension parallèlement à l'accroissement des compétences de l'Etat dans le domaine maritime.

2. La haute mer ne pouvant être soumise à aucune souveraineté étatique⁵, le respect de la règle juridique y est assuré par la compétence que chaque Etat possède à l'égard des navires auxquels il a accordé sa nationalité et donc le droit de battre son pavillon⁶. Dans l'exercice de cette compétence l'Etat fixe le statut du navire, détermine ses droits et obligations, éventuellement le protège. Il lui incombe également de veiller à ce qu'il se conforme aux règles qu'il lui a imposées et à cette fin il utilise ses navires de guerre ou autres bâtiments publics affectés à des missions de police en haute mer.

¹ Voir *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, V^o Police; SIBERT, M., « La police en haute mer », *R.G.D.I.P.*, 1927, pp. 24 et ss.

² Il correspond donc aux termes anglais : inspection, supervision et enforcement, mentionnés par KOERS, A.W., « The Enforcement of International Fisheries Agreements », *N.Y.I.L.*, 1970, p. 2.

³ C'est-à-dire les prescriptions administratives, techniques, de comportement ou de conduite que les navires sont tenus d'observer.

⁴ Définie résiduairement à l'art. 1 de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer (Conv. H.M.).

⁵ Art. 2 Conv. H.M. Les conventions de Genève ainsi que bon nombre d'autres accords fondamentaux figurent dans le recueil de textes de QUENEDEC, J.P., *Droit maritime international*, Paris, 1971.

⁶ Art. 4 et 5 Conv. H.M. Comme dit MEURER « Das Meer ist frei von der Gebietshoheit, aber nicht von der Rechtssoheit », STRUPP, K., *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin, II, 1925, p. 27. Sur la nationalité des navires voir notre étude « De nationaliteit van zeeschepen in het volkenrecht en in de Belgische wetgeving », *R.W.*, 25 décembre 1966, c. 825-852, et la littérature y mentionnée ainsi que BONASSIES, P., « La loi du pavillon », *R.C.A.D.I.*, 1969, III, pp. 505-629; FAX, F.H., « La nationalité des navires en temps de paix », *R.G.D.I.P.*, 1973, n^o 4, pp. 1000-1080; MEYERS, H., *The Nationality of Ships*, La Haye, Nijhoff, 1967.

Ladite compétence est exclusive en principe, c'est-à-dire que seul l'Etat du pavillon a juridiction sur le navire en haute mer⁷.

3. Cette exclusivité comporte cependant d'importantes exceptions. Certaines sont d'ordre coutumier ou consacrées par les Conventions de Genève de 1958. Le droit de la mer classique connaît ainsi un certain nombre de cas où l'Etat a le droit d'agir à l'égard de navires qui ne relèvent pas de lui.

4. D'autres exceptions sont d'ordre conventionnel et concernent un nombre d'Etats plus ou moins étendu. Dans plusieurs conventions internationales les Parties se sont en effet accordé mutuellement un pouvoir de police propre à garantir l'efficacité des normes qu'elles avaient établies⁸. Seront seules étudiées ici quelques grandes conventions réunissant de nombreux contractants et couvrant une aire importante⁹.

⁷ Art. 6, § 1, Conv. H.M. On a même parfois jugé utile de confirmer ce principe dans certains cas particuliers. Ainsi l'art. 2 de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives à la compétence pénale en matière d'abordage et autres événements de navigation, signée à Bruxelles le 10 mai 1952, a-t-il été repris intégralement à l'art. 11, § 3, Conv. H.M. Voir COLOMBOS, C.J., *The International Law of the Sea*, London, Longmans, 1967, pp. 297-298, 310-311; GIDEL, G., *Le droit international public de la mer*, Paris, I, 1932, pp. 256-257; SIMONNET, M.R., *La Convention sur la haute mer*, Paris, L.G.D.J., 1966, pp. 77-78 et l'arrêt de la C.P.J.I. dans l'affaire du *Lotus*.

⁸ Certains auteurs tels que KOERS, *op. cit.* p. 2, qualifient ce contrôle de « mutuel », réservant l'adjectif « international » au contrôle exercé par une autorité internationale. L'expression « contrôle international » sera cependant maintenue dans cette étude pour indiquer la police que l'Etat est en droit d'exercer à l'égard de navires qui n'arborent pas son pavillon. Elle est non seulement d'usage courant en l'occurrence mais le contrôle exercé par une autorité internationale est encore quasi inexistant à l'heure actuelle. Voir aussi l'art. 9, § 3, de la Convention de Rome du 23 octobre 1969 (*infra*).

⁹ En matière de pêcheries surtout de nombreux accords, bi- ou multilatéraux, prévoient fréquemment des mesures particulières de police, limitées à certaines régions ou à certaines espèces. A titre d'exemple :

- Convention entre les Etats-Unis et le Canada concernant les pêcheries de saumon sockeye originaire du fleuve Fraser, signée à Washington le 26 mai 1930, complétée par un protocole du 28 décembre 1956 concernant le saumon rose (*L.N.T.S.*, vol. 184, p. 305).
- Convention de Washington du 7 juillet 1911 sur la préservation et la protection des phoques à fourrure dans le Pacifique Nord entre la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la Russie et le Japon, remplacée par celle du 9 février 1957 entre les Etats-Unis, l'U.R.S.S., le Canada et le Japon (*U.N.T.S.*, vol. 314, p. 105).
- Convention sur la pêche hauturière dans le Pacifique Nord, signée le 9 mai 1952 à Tokyo par les Etats-Unis, le Canada et le Japon (*U.N.T.S.*, vol. 205, p. 65).
- Convention sur les pêcheries de flétan dans le Pacifique Nord et la mer de Behring, signée à Ottawa le 2 mars 1953 entre le Canada et les Etats-Unis (*U.N.T.S.*, vol. 222, p. 77).
- Convention concernant la pêche hauturière dans le Pacifique du Nord-Ouest, signée à Moscou le 14 mai 1956 entre le Japon et l'U.R.S.S. (*A.J.I.L.*, 1959, p. 763).
- Accord sur la pêche à la crevette dans la partie est du golfe du Mexique, signé le 15 août 1958 entre les Etats-Unis et Cuba (*U.N.T.S.*, vol. 358, p. 63).

5. Enfin, divers Etats se sont, de leur propre autorité, arrogé des compétences qui dépassent ce qui était admis jusqu'alors et illustrent l'emprise, parfois justifiée par le souci de protéger de légitimes intérêts, de l'Etat dans un domaine où régnait jadis une liberté quasi totale. Le caractère individuel ou limité, en tout cas spécifique, de telles revendications³⁰ ne permet pas de conclure

- Convention relative à la pêche dans la Bidassoa et la baie du Figuiet, signée à Madrid le 14 juillet 1959 par la France et l'Espagne (*R.G.D.I.P.*, 1965, pp. 570-587).
- Divers traités relatifs à la pêche à la baleine tels l'arrangement de Londres du 6 juin 1962 concernant l'Antarctique et l'arrangement complémentaire du 28 octobre 1963 conclus entre la Grande-Bretagne, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas et l'U.R.S.S. (*R.G.D.I.P.*, 1965, pp. 1199-1203).
- Convention du 13 novembre 1964 entre les Etats-Unis et le Japon et celles des 5 février 1965 et 31 janvier 1969 entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. concernant le crabe royal de l'Alaska (*I.L.M.*, 1965, p. 359 et 1969, p. 507).
- Accord entre l'Italie et la Yougoslavie concernant le droit de pêche des ressortissants italiens dans les eaux yougoslaves, signé à Belgrade, le 5 novembre 1965 (*R.G.D.I.P.*, 1966, pp. 1090-1097).
- Accord de pêche entre le Mexique et les Etats-Unis du 27 octobre 1967 (*I.L.M.*, 1968, pp. 312-319).
- Accord signé à Washington le 13 décembre 1968 entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. sur certains problèmes de pêche en haute mer (*I.L.M.*, 1969, pp. 502-505).
- Accord entre les Etats-Unis et le Brésil sur la pêche à la crevette (*I.L.M.*, 1972, pp. 453-467 et 1974, pp. 89-93).
- Echange de lettres franco-espagnol du 28 août 1972 relatif à la surveillance des cantonnements de pêche dans le golfe de Gascogne (*J.O.*, Rép. fr., 8-11-1972).

...

Consulter à ce sujet : CARROZ, J.E., ROCHE, A.G., « The International Policing of High Seas Fisheries », *C.Y.I.L.*, 1968, pp. 61-90; COLLIARD, C.A., « La gestion internationale des ressources de la mer », *Actualités du droit de la mer*, Paris, Pédone, 1973, e.a. pp. 199-216; COLOMBOS, *op. cit.*, pp. 413-422; DE FERRON, O., *Le droit international de la mer*, Genève, Droz, H, 1960, pp. 49-56 et 247-254; FOCSANEANU, L., « Le droit international maritime de l'océan pacifique et de ses mers adjacentes », *A.F.D.I.*, 1961, pp. 200 et ss.; JOHNSON, R.W., « Fishery Developments in the Pacific », *Developments of the Law of the Sea, 1958-1964*, London, 1965, pp. 133-154; pp. 133-154; JOHNSON, R.W., « The Japan-U.S. Salmon Conflict », *Washington Law Review*, 1967, pp. 1-43; JOHNSTON, D.M., *The International Law of Fisheries*, London, 1965, e.a. pp. 261-282 et 370-411; KOERS, *op. cit.*; KOULOURIS, M.A., *Les nouvelles tendances depuis 1962 dans le régime international des pêches maritimes*, Paris, L.G.D.J., 1973; ODA, S., « Japan and International Conventions Relating to North Pacific Fisheries », *Washington Law Review*, 1967, pp. 63-75; OXMAN, B.H., « L'accord entre les Etats-Unis et le Brésil concernant la pêche à la crevette », *A.F.D.I.*, 1972, pp. 785-803; SURRENCY, E.C., « International Inspection in Pelagic Whaling », *I.C.L.Q.*, 1964, pp. 666-671; VERZIJL, J.H.W., *International Law in Historical Perspective*, Leyden, Sijthoff, IV, 1971, pp. 221 et ss.; YAMAMOTO, S., « The Abstention Principle and its Relation to the Evolving International Law of the Seas », *Washington Law Review*, 1967, pp. 45-61.

³⁰ Voir par exemple :

- L'Anti-smuggling Act promulgué par les Etats-Unis en 1935 (COLOMBOS, *op. cit.*, pp. 143-144; DE FERRON, *op. cit.*, I, 1958, pp. 162, 164; FERONE, A., « Le convenzioni internazionale sull'inquinamento del mare da idrocarburi », *Rivista diritto internazionale*, 1972,

à l'existence de règles générales en la matière, encore qu'elles puissent parfois en préfigurer l'adoption... Elles n'entrent pas dans le cadre de cet exposé¹¹.

CHAPITRE I

LE POUVOIR DE POLICE EN DROIT DE LA MER CLASSIQUE

I. LE DROIT D'APPROCHE

Un premier tempérament — relatif d'ailleurs — à la compétence exclusive de l'Etat du pavillon est le droit de reconnaissance de navire ou droit d'approche¹². Tout navire de guerre, quelle que soit sa nationalité, peut s'enquérir de l'identité d'un navire privé rencontré sur son passage en lui demandant de hisser son pavillon ou de se faire connaître par tout autre moyen. Cette opération, justifiée par des considérations d'ordre et de sécurité en mer, ne comporte

pp. 106-107; POULANTZAS, N.M., *The Right of Hot Pursuit in International Law*, Leyden, Sijthoff, 1969, pp. 100-101).

- La zone de 200 milles revendiquée par certains Etats latino-américains comme faisant partie de leur mer territoriale et dans laquelle une licence est exigée pour l'exercice de la pêche (CASTANEDA, J., « La position des Etats latino-américains », *Actualités du droit de la mer*, Paris, Pédone, 1973, pp. 158-163); COLOMBOS, *op. cit.*, p. 153; DE FERRON, *op. cit.*, II, pp. 69-73; HJERTONSSON, K., *The New Law of the Sea*, Leyden, Sijthoff, 1973; JOHNSTON, *op. cit.*, pp. 334-341; POULANTZAS, *op. cit.*, p. 89; QUENEUDEC, J.P., in *A.F.D.I.*, 1971, pp. 771-772; R.G.D.I.P., 1969, pp. 1122-1124; 1971, p. 187; 1972, pp. 151-154, 489-490, 520; 1974, pp. 254,502).
- L'Arctic Waters Pollution Prevention Act du 26 juin 1970 par lequel le Canada étend son contrôle en matière de pollution jusqu'à 100 milles de la côte (*I.L.M.*, 1970, pp. 543-552; *I.C.L.Q.*, 1971, pp. 358-359) ou l'Oil in Navigable Waters Act britannique du 2 novembre 1971 (*I.L.M.*, 1971, pp. 584-590) ou encore l'intervention on the High Seas Act américain du 5 février 1974 (*I.L.M.*, 1974, pp. 434-435). Voir à ce sujet BOUCHEZ, L.J., « De Verontreiniging van de zee en het volkenrecht », *Mededelingen Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, n° 65, 1972, pp. 27-30; DU PONTAVICE, E., « Pollution », *The Future of the Law of the Sea*, La Haye, Nijhoff, 1973, c.a. pp. 107-115; et les contributions de MORIN, J.Y. et CHURCHILL, R.R., in *New Directions in the Law of the Sea*, London, Brit. Inst. Int. Comp. Law, III, 1973, pp. 249-251 et 294-295.

¹¹ Il en est de même des mesures prises dans le cadre d'opérations militaires ou pour des considérations de défense nationale. Voir surtout JENISCH, U., *Das Recht zur Vornahme militärischer Übungen und Versuche auf hoher See in Friedenszeiten*, Hamburg, Metzner, 1970; ainsi que COLOMBOS, *op. cit.*, pp. 167-168; DE FERRON, *op. cit.*, I, pp. 153-156; et VAN ZWANENBERG, A., « Interference with Ships on the High Seas », *I.C.L.Q.*, 1961, pp. 796-798.

¹² Right of approach, recognition of identity, Erkundung des Staatszugehörigkeit eines Schiffes, Recht auf Flaggenerkundung. COLOMBOS, *op. cit.*, pp. 311-313; DE FERRON, *op. cit.*, I, pp. 108-109; GIDEL, *op. cit.*, pp. 290-293; SIMONNET, *op. cit.*, pp. 177-179; VAN ZWANENBERG, *op. cit.*, pp. 786 et ss.; R.G.D.I.P., 1961, pp. 359-360; *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, V° Droit d'approche et reconnaissance de navire.

cependant pas l'examen des papiers de bord¹³. Si le navire refuse de donner suite à l'injonction qui lui est faite, le navire de guerre doit s'abstenir de toute autre action¹⁴, mais il lui est loisible de signaler le fait à ses propres autorités, qui le cas échéant avertiront l'Etat présumable intéressé. Bien que le droit d'approche ait perdu beaucoup de son importance avec les moyens modernes d'identification des navires, il est encore utilisé.

II. LE DROIT D'ARRAISONNEMENT EN CAS DE PIRATERIE, D'ESCLAVAGE ET DE MEME NATIONALITE

De plus grande portée est l'exception prévue à l'article 22, paragraphe 1, de la Convention sur la haute mer, qui autorise l'arraisonnement d'un navire de commerce étranger par un navire de guerre si ce dernier a un motif sérieux de penser que ledit navire se livre à la piraterie¹⁵ ou à la traite des esclaves¹⁸ ou encore qu'arborant un pavillon étranger ou refusant de hisser son pavillon, il a en réalité la même nationalité que le navire de guerre.

Dans chacune de ces hypothèses le navire de guerre peut procéder à l'enquête de pavillon, c'est-à-dire à la vérification des titres autorisant le port du pavillon et pour ce faire envoyer une embarcation, sous le commandement d'un officier, au navire suspect. Si les soupçons subsistent, il peut procéder à un examen ultérieur à bord du navire, examen qui doit être effectué avec tous les égards possibles... (art. 22, § 2)¹⁷.

¹³ La signification du droit d'approche varie suivant les auteurs. On retient ici la portée qui lui est attachée par GIDEL, *op. cit.*, pp. 289-290, 295-300 et MOUTON, M.W., « Politie-bevoegdheden op de volle zee », *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 1961, p. 310. Par contre, COLOMBOS, DE FERRON et VAN ZWANENBERG estiment que le droit d'approche comprend, si nécessaire, la vérification de la nationalité, c'est-à-dire la première phase du droit de visite dans son acception française. En réalité, cette divergence est sans grande portée vu que le navire de guerre ne se résoudra à vérifier le pavillon que s'il a des soupçons fondés sur l'article 22 de la Convention sur la haute mer.

¹⁴ Sous réserve de ce qui sera dit au paragraphe suivant.

¹⁵ Piracy, Seerauberei, définie à l'art. 15, Conv. H.M.

¹⁶ Slavery, Sklaverei.

¹⁷ L'art. 22 comprend en réalité les deux opérations connues sous le nom de « droit de visite » (visit and search, Visitationsrecht), c'est-à-dire l'enquête de pavillon qui consiste à vérifier les papiers de bord (visit, Flaggenkontrolle) et la perquisition qui implique l'inspection du navire, de la cargaison et l'interrogatoire de l'équipage (search, Durchsuchungsrecht). Voir FAUCHILLE, P., *Traité de droit international public*, Paris, t. I, 2^e partie, 1925, pp. 67-69; GIDEL, *op. cit.*, pp. 290-291; SIBERT, *op. cit.*, pp. 24-44; VAN EE, H.A., « Politietoezicht in volle zee », *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 1959, pp. 145-156; VAN BOGAERT, E., « Het recht op onderzoek naar de vlag in de volle zee », *Liber amicorum L. Fredericq*, Gand, Story-Scientia, II, 1966, pp. 963-975; *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, V^o Enquête de pavillon et Visite; ainsi que MAES, M., *La police de la haute mer, droits et engagements de la Belgique*, 1958, pp. 10 et ss. (stencil).

On relèvera cependant que l'exercice de ce droit est subordonné à l'existence d'un « motif sérieux de penser » que le navire commet un acte illicite. Cette exigence est renforcée par le paragraphe 3 du même article 22 suivant lequel le navire arrêté doit être indemnisé de toute perte et de tout dommage si les soupçons ne se trouvent pas fondés, à condition toutefois qu'il n'ait commis aucun acte les justifiant.

L'article 22, paragraphe 1 parle « d'arraisonner » le navire suspect¹⁸. D'après le *Dictionnaire de la terminologie du droit international* ce terme signifie le droit d'interroger le navire afin de connaître sa nationalité et son identité et se rapproche donc du droit de reconnaissance. Or, le contexte indique que le mot arraisonner a ici une autre signification, puisque le droit de reconnaissance peut être exercé par tout navire de guerre à l'égard de tout navire privé et que, de surcroît, le paragraphe 2 de l'article 22 indique bien que le droit de visite dans son intégralité est ici visé.

L'article 22 ne mentionne pas les droits que peut exercer le navire de guerre lorsque ses soupçons se trouvent fondés.

1. En ce qui regarde la piraterie, l'article 19 de la Convention sur la haute mer, indique les conséquences de ce crime à caractère international¹⁹ : l'Etat peut procéder à la saisie du navire, appréhender les personnes et saisir les biens se trouvant à bord²⁰. Les tribunaux de l'Etat qui a opéré la saisie sont compétents pour infliger des peines et prendre des mesures en ce qui concerne le navire et les biens, réserve faire des droits des tiers de bonne foi²¹. L'article 21 de la Convention sur la haute mer, stipule que seuls les navires de guerre ou autres navires affectés à un service public et autorisés à cet effet, peuvent exécuter la saisie²². Des navires privés ne le peuvent donc pas, hormis le cas de légitime défense.

On relèvera ici une anomalie : l'article 21 prévoit que la saisie peut être effectuée par des navires affectés à un service public et autorisés à cet effet. Mais d'après l'article 22 le droit d'arraisonner est réservé aux navires de guerre.

¹⁸ To board, anhalten.

¹⁹ Le pirate est considéré comme un *hostis humani generis*. COLOMBOS, *op. cit.*, pp. 443-450; DE FERRON, *op. cit.*, I, pp. 105-106; SIMONNET, *op. cit.*, pp. 170-176.

²⁰ Voir aussi l'art. 20, Conv. H.M., qui prévoit qu'en cas de *saisie* effectuée sans motif suffisant, l'Etat qui a appréhendé le navire suspect de piraterie est responsable envers l'Etat dont le navire a la nationalité de toute perte ou de tout dommage causés par la capture. L'art. 22 ne parle que de l'indemnisation du *navire arrêté*. Voir *Dictionnaire de la terminologie...* V^o Arrêt, Capture et Saisie.

²¹ Il s'agit là d'une garantie d'impartialité qui joue non seulement au bénéfice des pirates eux-mêmes mais aussi des tiers de bonne foi, propriétaires des biens, qui ont droit à restitution. *Pirata non mutat dominium*. Voir WORTLEY, B.A., B.Y.I.L., 1947, pp. 258-272.

²² On remarquera que d'après l'art. 16, Conv. H.M., les actes de piraterie perpétrés par un navire de guerre ou un navire d'Etat dont l'équipage s'est rendu maître sont assimilés à des actes commis par un navire privé. Ledit navire est donc soustrait à la compétence exclusive de l'Etat du pavillon et perd son caractère public.

Un navire affecté à un service public pouvant procéder à la saisie, devrait, *a fortiori*, avoir le droit de vérifier les documents de bord et d'inspecter le navire...

La piraterie visée à l'article 15 de la Convention sur la haute mer, est la piraterie *iure gentium*, dénommée encore absolue ou universelle, en opposition à la piraterie relative ou par analogie. Diverses législations internes et certaines conventions internationales ont en effet assimilé à la piraterie des actes qui, à proprement parler, n'en relevaient pas mais qui lui ont été assimilés parce que la répression prévue était internationale²³.

C'est ainsi que le traité de Washington du 6 février 1922, signé mais non ratifié par la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie et le Japon, stipulait que la non-observation des règles en matière d'attaque, de saisie ou de destruction des navires de commerce en temps de guerre aurait pour conséquence que de tels actes seraient punis et jugés comme s'il s'agissait d'actes de piraterie²⁴.

De même l'arrangement de Nyon, signé le 14 septembre 1937 par la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, l'Égypte, la Grèce, la Turquie, la Roumanie, l'U.R.S.S. et la Yougoslavie, à la suite du torpillage de navires de commerce en Méditerranée par des sous-marins inconnus durant la guerre civile d'Espagne, autorisait les navires de guerre des Parties contractantes à intervenir collectivement afin d'attaquer et même de détruire lesdits sous-marins, leurs actes étant assimilés à la piraterie. L'accord complémentaire de Genève du 17 novembre 1937 étendait ces mesures aux navires de guerre et aux aéronefs. Vu les conséquences graves que le soupçon de piraterie pouvait entraîner en ce qui regarde les navires de guerre — qui jouissent de l'immunité totale — la piraterie a été sagement limitée à Genève aux navires privés²⁵.

2. Quant à la traite des esclaves, l'article 13, Convention sur la haute mer, se borne à stipuler que : « Tout Etat est tenu de prendre des mesures efficaces pour empêcher et punir le transport des esclaves sur les navires autorisés à arborer son pavillon et pour empêcher l'usurpation de son pavillon à cette fin. Tout esclave qui se réfugie sur un navire, quel que soit son pavillon, est libre *ipso facto*. »

Historiquement, la répression de l'esclavage s'est heurtée aux divergences de vues entre la Grande-Bretagne et la France, la première réclamant l'assimilation à la piraterie et, faute de mieux, le droit de visite, la seconde s'y opposant car elle n'entendait point, en raison de la prépondérance de la flotte britannique, exposer ses navires au contrôle étranger.

Quelques conventions conclues au cours du XIX^e siècle, tels le traité du 20 décembre 1841, dit traité des Cinq, celui du 29 mai 1845 entre la France et

²³ GIDEL, *op. cit.*, pp. 305 et ss.; *Dictionnaire de la terminologie...* V^o Piraterie.

²⁴ GENET, R., *Droit maritime pour le temps de guerre*, Paris, 1938, II, pp. 627-628.

²⁵ DE FERRON, *op. cit.*, I, pp. 107-108; GENET, R., « The Charge of Piracy in the Spanish Civil War », *A.J.I.L.*, 1938, pp. 253-263.

la Grande-Bretagne, l'acte général de Berlin du 22 février 1885 ou l'acte anti-esclavagiste de Bruxelles du 2 juillet 1890 ont prévu, il est vrai, un droit de regard mutuel, allant parfois jusqu'à la perquisition, mais généralement limité à l'enquête de pavillon et encore dans certaines zones seulement. La répression en tout cas restait nationale et l'efficacité de ces conventions fut souvent réduite par le refus de la France de les ratifier ou par l'introduction de réserves.

D'ailleurs, les conventions ultérieures, celle de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 et celle de Genève du 25 septembre 1926 relatives à l'esclavage et au travail forcé ainsi que la convention supplémentaire de Genève du 7 septembre 1956 ne concevaient le combat contre la traite que sur base nationale, les Etats refusant toute forme de contrôle qui serait pratiquement exercée par les grandes puissances maritimes²⁶.

On en revient cependant au contrôle international avec l'article 22, Convention sur la haute mer, qui ne contient aucune limitation d'ordre géographique ou de tonnage et qui rencontre finalement une vieille revendication anglaise en assimilant la traite à la piraterie en ce qui concerne l'exercice du droit de visite.

Aucune disposition n'indiquant les conséquences de la constatation de l'acte illicite, il convient d'appliquer la règle générale et le navire de guerre ayant constaté l'infraction doit remettre le navire coupable aux autorités de l'Etat du pavillon²⁷. Il ne semble d'ailleurs pas qu'il ait été fait usage de l'article 22 en ce qui regarde l'esclavage.

3. Dans l'hypothèse, enfin, où le navire suspect se révèle avoir la nationalité du navire de guerre, ce dernier exerce à son endroit toutes les compétences qui lui sont dévolues par l'Etat dont il relève²⁸. On en revient ici à la règle générale.

²⁶ COLOMBOS, *op. cit.*, pp. 457-463; DE FERRON, *op. cit.*, I, pp. 120-122; GIDEL, *op. cit.*, pp. 389-410; MOUTON, *op. cit.*, p. 309; DE PAUW, F., « L'exercice de mesures de police en haute mer en vertu des traités ratifiés par la Belgique », *La Belgique et le droit de la mer*, Bruxelles, 1969, pp. 124-132, et la littérature y mentionnée.

²⁷ FAY, *op. cit.*, p. 1055.

²⁸ SIMONNET, *op. cit.*, pp. 180-181, ainsi que GOEDKOOP, A., « De Kasimbar », *Ned. Juristenblad*, 10-5-1958, pp. 365-372, et MOUTON, M.W., « De aanhouding en het opbrengen van het m.s. Kasimbar », *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 1958, pp. 481-491.

Le cas susmentionné est différent du droit d'auto-protection (self-défence), réclamé surtout par certains auteurs anglo-saxons et en vertu duquel tout navire de guerre aurait un droit d'intervention à l'égard de tout navire privé suspecté de porter atteinte à sa sécurité. En raison des abus que ce droit aurait pu susciter, il n'a jamais été universellement admis et la Convention de Genève n'en fait pas mention. Voir BOWETT, D.W., *Self-défence in International Law*, Manchester Univ. Press, 1958, pp. 66 et ss.; COLOMBOS, *op. cit.*, pp. 314-315 et 330-331; DE FERRON, *op. cit.*, I, pp. 100-101 et 109; FAY, *op. cit.*, pp. 1051-1052; GIDEL, *op. cit.*, pp. 348-355; MOUTON, *op. cit.*, 1961, pp. 312-313; PAPAS, C.N., « Visite de navires de commerce en haute mer en temps de paix », *Revue hellénique de droit international*, 1968, pp. 181-183; SHERLOCK, D.G., « The Doctrine of Hot Pursuit in International Law », *Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre*, 1968, pp. 18-22; VAN ZWANENBERG,

III. LE DROIT DE POURSUITE

Le droit de poursuite, que détaille longuement l'article 23, Convention sur la haute mer, constitue une autre et importante exception à la compétence exclusive de l'Etat du pavillon²⁹.

En substance, il s'agit du droit que possède l'Etat riverain de pousser jusqu'en haute mer le navire étranger soupçonné d'avoir contrevenu à ses lois et règlements. La poursuite doit avoir été engagée immédiatement³⁰ et lorsque ledit navire ou une de ses embarcations se trouvait dans les eaux intérieures, la mer territoriale ou la zone contiguë, mais le navire donnant l'ordre de stopper ne doit pas se trouver, lui, dans la mer territoriale ou dans la zone contiguë au moment de la réception de l'ordre par le navire étranger (§ 1).

Par ailleurs, la poursuite n'est considérée comme étant commencée qu'à la condition que le navire poursuivant se soit assuré que le navire poursuivi ou l'une de ses embarcations qui travaillent en équipe et utilisent le navire poursuivi comme navire-gigogne (mother ship) se trouvent dans la mer territoriale ou la zone contiguë. Elle doit être précédée d'un signal de stopper, visuel ou auditif, permettant au navire intéressé de le voir ou de l'entendre (§ 3). Elle ne peut continuer au delà de la mer territoriale ou de la zone contiguë qu'à la condition de ne pas avoir été interrompue (§ 1). Elle cesse dès que le navire poursuivi entre dans la mer territoriale du pays auquel il appartient ou dans celle d'une autre puissance (§ 2).

La relâche d'un navire arrêté à un endroit relevant de la juridiction d'un Etat, c'est-à-dire dans sa mer territoriale ou dans sa zone contiguë, et escorté vers un port de cet Etat en vue d'un examen par les autorités compétentes, ne peut être exigée du seul fait que le navire et son escorte aient traversé une

op. cit., pp. 793-796, ainsi que l'arrêt de la C.I.J. du 10 avril 1949 dans l'affaire *du détroit de Corfou*, qui repoussa l'argument tiré de la *self-defence* avancé par la Grande-Bretagne.

O'CONNELL, D.P., « International Law and Contemporary Naval Operations », *B.Y.I.L.*, 1970, pp. 24-25, relève cependant qu'une intervention exercée dans le cadre du droit de légitime défense peut toujours être justifiée en vertu de l'art. 51 de la Charte des Nations Unies, avec cependant tous les aléas que comporte l'appréciation de « l'attaque armée »...

²⁹ Right of hot pursuit, Recht auf Nacheile. COLOMBOS, *op. cit.*, pp. 168-175; DE FERRON, *op. cit.*, I, pp. 110-116; POULANTZAS, *op. cit.*, pp. 39-268; SIMONNET, *op. cit.*, pp. 168-175. Le droit de poursuite a encore été prévu par de nombreux traités particuliers, tels les Liquor treaties signés entre les Etats-Unis et d'autres Etats au temps de la prohibition ou la Convention signée le 19 août 1925 à Helsingfors sur la contrebande des marchandises alcooliques dans la Baltique; voir COLOMBOS, *op. cit.*, pp. 140-144; DE FERRON, *op. cit.*, I, pp. 64, 123-124; POULANTZAS, *op. cit.*, pp. 57-61, 94-101 et un tableau des différentes législations nationales en la matière, *ibidem*, pp. 94-116. On mentionnera encore, pour mémoire, les conventions relatives au trafic des armes telles que l'Acte général de Bruxelles de 1890, les conventions de Saint-Germain en Laye de 1919 et de Genève du 17 juin 1925. Ces dernières ne sont d'ailleurs jamais entrées en vigueur.

³⁰ POULANTZAS, *op. cit.*, pp. 42-45.

partie de la haute mer lorsque les circonstances ont rendu nécessaire cette traversée (§ 6).

La poursuite doit être exercée par des navires de guerre ou des aéronefs militaires ou d'autres navires ou aéronefs affectés à un service public et spécialement autorisés à cet effet (§ 4). Enfin, si le navire a été arraisonné ou saisi en haute mer, donc y compris dans la zone contiguë, dans des circonstances qui ne justifient pas l'exercice du droit de poursuite, il doit être indemnisé de toute perte ou de tout dommage (§ 7). Lesdites circonstances peuvent résulter aussi bien de l'absence des conditions requises pour l'exercice du droit de poursuite que de l'absence d'une infraction aux lois et règlements de l'Etat.

Ce dernier point mérite un examen plus approfondi. Il est fait exception à la compétence exclusive de l'Etat du pavillon parce que la poursuite est considérée comme la continuation d'un « act of jurisdiction » déjà commencé à l'intérieur de la juridiction territoriale de l'Etat ou qui y aurait commencé si le navire n'avait pas pris le large. La poursuite permet en effet d'assurer l'effectivité de la juridiction étatique. Que l'Etat soit en droit d'agir de la sorte lorsqu'il commence la poursuite dans sa mer territoriale, est tout à fait logique puisque l'Etat y exerce sa souveraineté au même titre que sur son territoire³¹.

En est-il de même en ce qui regarde la zone contiguë ? La Commission du droit international en avait longuement débattu lors de la préparation du projet d'articles soumis à la conférence de Genève. Fallait-il considérer ladite zone comme une extension de la sphère de validité de l'ordre juridique de l'Etat côtier ou simplement comme un endroit où l'Etat avait le droit de prendre des mesures d'exécution en cas d'infractions commises sur le territoire ou dans la mer territoriale³² ?

Dans la première hypothèse l'Etat pourrait engager la poursuite au départ de la zone contiguë pour réprimer une infraction aux lois et règlements en vigueur dans cette zone, dans la seconde, plus restrictive, il ne le pourrait point.

L'article 23, paragraphe 1 de la Convention sur la haute mer adopte une solution de compromis là où il précise que « Cette poursuite doit commencer lorsque le navire étranger ou une de ses embarcations se trouve dans les eaux intérieures, dans la mer territoriale ou dans la zone contiguë de l'Etat poursuivant... » et plus loin que « Si le navire étranger se trouve dans une zone contiguë telle qu'elle est définie à l'article 24 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, la poursuite ne peut être entamée que pour cause de violation des droits que l'institution de ladite zone avait pour objet de protéger. »

Ce texte est éclairé par le commentaire qu'avait rédigé la Commission du droit international : « ... un Etat, ayant établi une zone contiguë aux fins de

³¹ Art. 1 Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë.

³² *Annuaire de la C.D.I.*, 1956, I, pp. 54-57, 79, 84-85 et 198-199.

surveillance douanière ne saurait commencer la poursuite d'un bateau de pêche accusé de pêche illicite dans la mer territoriale si au commencement de la poursuite le bateau de pêche se trouve déjà dans la zone contiguë. Certains membres de la Commission sont d'avis que, par suite du fait que l'Etat riverain n'exerce pas la souveraineté dans la zone contiguë, toute poursuite commencée alors que le navire se trouve déjà dans la zone contiguë ne saurait être reconnue. La majorité de la Commission ne partage pas cette opinion. Elle admet toutefois qu'il doit toujours s'agir de contraventions commises par le navire dans les eaux intérieures ou la mer territoriale : des actes commis dans la zone contiguë ne sauraient donner un droit de poursuite à l'Etat riverain³³. »

Il en ressort que la poursuite peut être entamée dans la zone contiguë en raison d'infractions aux règles de ladite zone est appelée à protéger, mais commises dans les eaux intérieures ou la mer territoriale de l'Etat riverain.

Est-ce à dire que toute poursuite au départ de la zone contiguë est exclue à l'égard d'un navire étranger ayant enfreint *dans cette zone* les intérêts qu'elle a pour but de protéger ?

Certains auteurs admettent la poursuite dans de telles circonstances³⁴, en dépit du fait que l'article 23, paragraphe 1 de la Convention sur la haute mer, se réfère à l'article 24 de la Convention sur la mer territoriale, qui stipule : « Sur une zone de la haute mer contiguë à sa mer territoriale, l'Etat riverain peut exercer le contrôle nécessaire en vue

- a) de prévenir les contraventions à ses lois de police douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration *sur son territoire ou dans sa mer territoriale*;
- b) de réprimer les contraventions à ces mêmes lois, commises *sur son territoire ou dans sa mer territoriale*.³⁵ »

Sans doute le commentaire de la Commission du droit international portait-il sur un projet (l'art. 47) qui ne prévoyait pas le commencement de la poursuite dans la zone contiguë de l'Etat poursuivant et sans doute la Conférence a-t-elle introduit cette possibilité dans l'article 23 de la Convention sur la haute mer, mais a-t-elle, ce faisant, entendu confirmer ou infirmer le point de vue de la Commission ? La question reste controversée en doctrine.

³³ Ass. gén. N.U., *Doc. off.*, II^e sess., Suppl. n^o 9, A/3159, pp. 32-33.

³⁴ FELL, L.C., « Maritime Contiguous Zone », *Michigan Law Review*, 1964, pp. 852-853; Mc DOUGAL, M. et BURKE, W.T., *The Public Order of the Oceans*, Yale Univ. Press, 1962, pp. 608-630, 913, 920-923; POULANTZAS, *op. cit.*, pp. 163-167; SHERLOCK, *op. cit.*, pp. 79-80.

³⁵ Il a même été soutenu que seul le § 1 de l'art. 23, Conv. H.M., *in fine* se référerait à la zone contiguë au sens de l'art. 24, Conv. M.T., tandis que les autres passages de l'art. 23 viseraient toute zone contiguë autre que celle définie à l'art. 24... Cette distinction est arbitraire et ne tient pas compte du contexte. POULANTZAS, *op. cit.*, pp. 166-167.

Littéralement en tout cas, la Convention de Genève n'autorise pas la poursuite au départ de la zone contiguë à l'égard d'un navire ayant contrevenu *dans cette zone* aux intérêts qu'elle protège⁸⁶. On conviendra cependant que cette interprétation restrictive limite l'utilité de la zone contiguë et ne concorde guère avec la pratique de nombreux Etats⁸⁷.

Le libellé défectueux des articles en cause apparaît encore du fait que l'article 24 de la Convention sur la mer territoriale, permettant de *prévenir* des infractions aux lois en vigueur sur le territoire ou dans la mer territoriale, semble autoriser la poursuite pour des actes non encore commis, alors que l'article 23, paragraphe 1 de la Convention sur la haute mer, paraît ne la permettre que si le navire a « contrevenu » aux lois et règlements de l'Etat riverain...

La Convention ne précise pas les conséquences de l'arraisonnement ou de la saisie du navire poursuivi. D'après le droit coutumier il est admis que les tribunaux du capteur sont compétents en l'occurrence mais que l'Etat du pavillon peut, le cas échéant, exercer sa protection⁸⁸.

Quant au point de savoir si le droit de poursuite pourrait être exercé en vertu des droits souverains octroyés à l'Etat riverain par l'article 2, paragraphe 1, de la Convention sur le plateau continental aux fins de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, l'article 3 de cette convention stipule que les droits de l'Etat riverain ne portent pas atteinte au régime des eaux surjacentes en tant que haute mer⁸⁹. On ne saurait donc admettre un droit de poursuite sur toute l'étendue du plateau continental au bénéfice de l'Etat côtier.

Cependant les installations permettant l'exploration et l'exploitation tombent sous la juridiction de l'Etat riverain et sont entourées de zones de sécurité d'une largeur maximale de 500 mètres, que les navires sont tenus de respecter (art. 5, § 2, 3 et 4 Conv. P.C.). En conséquence, l'Etat riverain est en droit de prendre des mesures afin de faire respecter la réglementation qu'il a édictée à ce sujet.

⁸⁶ FATTAL, A., *Les conférences des Nations Unies et la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë*, Beyrouth, 1968, pp. 152-154; FITZMAURICE, G., « Some Results of the Geneva Conference on the Law of the Sea », *I.C.L.Q.*, 1959, pp. 112-113 et 116-117, qui souligne le caractère de haute mer de la zone contiguë; ODA, S., « The Concept of Contiguous Zone », *I.C.L.Q.*, 1962, pp. 132, 153; VERZIJL, *op. cit.*, pp. 202-203. Voir encore sur cette controverse : ACCIOLY, H., « La zone contiguë et le droit de poursuite en haute mer », *Mélanges Gidel*, 1961, pp. 6-13; DE FERRON, *op. cit.*, I, p. 114; MORIN, J.Y., « La zone de pêche exclusive du Canada », *C.Y.I.L.*, 1964, pp. 82-86; *Journal du droit international*, 1962, pp. 228-232.

⁸⁷ ODA, *op. cit.*, pp. 132-133, 153.

⁸⁸ FAY, *op. cit.*, p. 1054, note 36, b.

⁸⁹ Le fait que le droit de poursuite peut, dans certains cas, commencer dans la zone contiguë, qui fait cependant partie de la haute mer, n'est pas une objection. Il s'agit là en effet d'une exception restreinte et traditionnellement admise au principe de la liberté de la mer. POULANFZAS, *op. cit.*, pp. 170-171.

Pourrait-il dès lors exercer le droit de poursuite à l'égard de navires étrangers contrevenant à sa réglementation ?

Certains l'affirment⁴⁰ en invoquant quelques cas de législations nationales, à vrai dire peu déterminants et envisagent même l'extension par analogie de ce droit à des installations érigées à d'autres fins...⁴¹. On observera à ce propos que lesdites zones ne sont assimilables ni au territoire, ni à la mer territoriale, ni à la zone contiguë au sens de l'article 24 de la Convention sur la mer territoriale. Envisager un droit de poursuite au départ de ces zones ne trouve donc pas de base juridique dans les textes suivants. Quant à un éventuel développement du droit dans ce sens, on se bornera à constater combien l'octroi de compétences nouvelles, délibérément limitées au départ, en faveur de l'Etat côtier, est susceptible de favoriser indirectement l'emprise étatique en milieu marin.

Indépendamment du droit de poursuite, l'Etat riverain peut, en vertu de l'article 24 de la Convention sur la mer territoriale, exercer « le contrôle nécessaire » en vue de prévenir et de réprimer les contraventions aux lois de police douanière, fiscale, sanitaire ou d'immigration en vigueur sur son territoire ou dans sa mer territoriale⁴². Sur la portée du contrôle en question des thèses divergentes ont été soutenues. Pour les uns il ne saurait s'agir de saisie du navire ni de conduite dans le port et le contrôle se limiterait à l'investigation et à la perquisition⁴³. Cette interprétation restrictive est contestée par d'autres qui soulignent que les Etats n'hésitent pas à confisquer des marchandises se trouvant à bord de navires situés dans la zone contiguë⁴⁴. L'on retrouve ici la controverse qui s'était instituée sur la nature de la zone contiguë en rapport avec le droit de poursuite. La pratique va dans le sens de la seconde attitude⁴⁵.

*
**

On mentionnera pour mémoire le droit que possède tout bâtiment de guerre d'arraisonner et de capturer tout navire ne possédant pas de nationalité ou

⁴⁰ POULANTZAS, *op. cit.*, pp. 167-174.

⁴¹ POULANTZAS, *op. cit.*, pp. 174-177.

⁴² POULANTZAS, *op. cit.*, pp. 137-141, signale à ce sujet que l'Etat riverain pourrait interdire la pollution par hydrocarbures ou par rejet de produits toxiques ou radioactifs dans sa zone contiguë par le biais de considérations sanitaires, ce qui l'autoriserait à exercer le droit de poursuite contre un navire contrevenant. Voir également DE SMET, A., « Policing on the High Seas », *N.D.L.S.*, III, *op. cit.*, p. 200; DU PONTAVICE, *op. cit.*, p. 122; FERONE, *op. cit.*, p. 108; FLEISCHER, CA., « Pollution from Seaborne Sources », *N.D.L.S.*, III, *op. cit.*, p. 99.

⁴³ FITZMAURICE, *op. cit.*, p. 113.

⁴⁴ Mc DOUGAL et BURKE, *op. cit.*, pp. 628-630.

⁴⁵ DE FERRON, *op. cit.*, I, pp. 67-68, et les cas cités par QUENEUEDEC in *A.F.D.I.*, 1970, pp. 740-742.

naviguant sous le pavillon de deux ou plusieurs Etats. En vertu de l'article 6, paragraphe 2 de la Convention sur la haute mer, un tel navire est apatride et tombe sous la juridiction de n'importe quel Etat ⁴⁶.

CHAPITRE II

LE POUVOIR DE POLICE EN DROIT DE LA MER CONVENTIONNEL AU COURS DU XIX^e SIECLE

I. LA CONVENTION DE LA HAYE DU 6 MAI 1882

Un des premiers actes internationaux ayant prévu un contrôle international est la fameuse Convention sur la police de la pêche dans la mer du Nord, signée à La Haye le 6 mai 1882 entre l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas ⁴⁷. Dénoncée le 26 avril 1963 par la Grande-Bretagne, elle a été remplacée par la Convention de Londres du 9 mars 1964 et, en ce qui regarde l'exercice de la pêche dans l'Atlantique Nord, par la Convention de Londres du 1^{er} juin 1967.

La Convention de 1882 est néanmoins importante non seulement parce qu'elle a régi pendant trois quarts de siècle les opérations de pêche dans un secteur extrêmement fréquenté, mais aussi parce qu'elle fournit un point de repère qui permet de mieux situer ce que les conventions ultérieures apporteront de neuf ou de moins avancé...

La Convention de La Haye assure le respect de nombreuses prescriptions relatives à l'identité des bateaux de pêche (art. 5 à 13), à la conduite des opérations (art. 14 à 24), au sauvetage des engins de pêche (art. 25) par une série de dispositions qui concernent la surveillance et la répression des infractions ⁴⁸.

L'article 26 stipule tout d'abord que la surveillance appartient aux bâtiments de la marine militaire des Parties contractantes ⁴⁹. Il convient cependant de

⁴⁶ SIMONNET, *op. cit.*, pp. 74-76. A juste titre VERZIJL, *op. cit.*, pp. 40-41, remarque qu'un tel navire ne peut être assimilé à un navire pirate et déplore l'absence de précisions quant à son statut juridique. D'après l'auteur, ce navire peut être retenu pour examen, en mer ou dans un port, et l'accès à un port peut lui être refusé, mais il ne saurait être question de confiscation du bâtiment ou de punition du capitaine et de l'équipage pour cette raison uniquement.

⁴⁷ *M.B.*, 31 mars 1884.

⁴⁸ DE BREUCKER, J., « La Belgique et le problème de la police de la pêche », *La Belgique et le droit de la mer*, Bruxelles, 1969, pp. 103-112; COLOMBOS, *op. cit.*, pp. 408-409; GIDEL, *op. cit.*, pp. 422-430; SOETENS-MASSART, A., « De verdragsregels in verband met het behoud van de visvangst », *Internationale Spectator*, 1971, n° 19, pp. 1819 et ss.

⁴⁹ L'art. 26 prévoyait cependant une exception en faveur de la Belgique, qui pouvait exercer la surveillance par des navires d'Etat, commandés par des capitaines commissionnés. L'accord du 3 juin 1955 a étendu cette faculté aux autres Parties, en fait en faveur de la République fédérale d'Allemagne. VOELCKEL, M., « La Convention du 1^{er} juin 1967 sur la pêche dans l'Atlantique Nord », *A.F.D.I.*, 1967, p. 662.

distinguer : l'identité et la nationalité des bateaux ainsi que la présence à bord d'engins prohibés relèvent de la surveillance exclusive des bâtiments croiseurs de la nation du bateau pêcheur, étant entendu que les commandants de ces bâtiments se signaleront mutuellement les infractions commises par les pêcheurs d'une autre nation (art. 27).

Quant aux délits se rapportant aux opérations de pêche, la constatation appartient aux bâtiments croiseurs de toutes les Parties contractantes, quelle que soit la nationalité du bateau pêcheur (art. 28). A cette fin, ils peuvent exiger du patron du bateau qu'il exhibe la pièce officielle justifiant de sa nationalité, sans pousser plus loin leur visite ou recherche à moins que cela ne soit requis pour relever les preuves d'un délit ou d'une contravention (art. 29). Ils apprécient la gravité des faits, constatent le dommage et dressent procès-verbal⁵⁰. Le cas échéant ils conduisent le bateau en contravention dans un port de la nation du pêcheur (art. 30).

Il s'agit donc bien d'un mandat réciproque confié par chaque Partie contractante aux autres Parties en vue d'assurer le maintien de l'ordre public. Toute résistance dans le chef du bateau pêcheur sera d'ailleurs considérée comme résistance envers l'autorité nationale de celui-ci (art. 32). Les bâtiments croiseurs disposent même d'un pouvoir d'arbitrage avec fixation de l'indemnité à payer au cas où le fait imputé n'est pas de nature grave quoique ayant occasionné des dommages à un pêcheur quelconque et pour autant que les intéressés y consentent (art. 33).

Si le contrôle institué de la sorte est nettement d'inspiration internationale, la poursuite des délits et contraventions reste nationale : le tribunal compétent est celui du délinquant auquel seront appliquées les peines prévues par sa législation (art. 34 à 36).

On ne saurait dire que l'appareil de surveillance ainsi mis en place ait souvent fonctionné⁵¹. Il n'importe. Son existence a eu pour effet de décourager les multiples frictions entre pêcheurs et de restaurer l'ordre en mer du Nord. Son but a été atteint.

II. LA CONVENTION DE PARIS DU 14 MARS 1884

La Convention pour la protection des câbles sous-marins, signée le 14 mars 1884 par de nombreux Etats à Paris⁵², consacre elle aussi le principe de la compétence juridictionnelle nationale pour connaître des infractions : les tribunaux compétents

⁵⁰ La Convention ne précise pas la force probante de ces documents. En conséquence, chaque Etat détermine pour son propre compte le crédit qu'il convient de leur accorder.

⁵¹ VOELCKEL, *op. cit.*, p. 661.

⁵² M.B., 21 avril 1888.

sont ceux du pays auquel appartient le bâtiment à bord duquel l'infraction a été commise et, au cas où cette disposition ne pourrait recevoir exécution, la répression aurait lieu dans chacun des Etats contractants à l'égard de ses propres nationaux (art. 8).

Elle reconnaît également aux officiers commandant les bâtiments de guerre ou les bâtiments spécialement commissionnés à cet effet des Parties contractantes le droit d'exiger de tout capitaine ou patron d'un bâtiment autre qu'un bâtiment de guerre l'exhibition des pièces officielles justifiant de la nationalité dudit bâtiment⁵³. Ces officiers pourront en outre dresser procès-verbal.

Quant à la force probante de ces derniers documents, la Convention précise que les infractions « pourront être constatées par tous les moyens de preuve admis dans la législation du pays où siège le tribunal saisi » (art. 10). Il en résulte que chaque Etat décide librement de la valeur des pièces établies par les bâtiments de guerre étrangers : suivant le cas elles seront considérées comme simple renseignement ou comme des documents ayant force probante jusqu'à inscription de faux.

Par ailleurs on remarquera que le droit de recherche à bord, c'est-à-dire le droit de perquisition est exclu et qu'il n'est pas non plus fait mention du droit de conduire le bâtiment coupable vers un port de sa nationalité⁵⁴.

Les articles 26 à 29 de la Convention sur la haute mer relatifs à la protection des câbles sous-marins, n'ajoutent rien quant au pouvoir de police des Etats en la matière.

III. LA CONVENTION DE LA HAYE DU 16 NOVEMBRE 1887

La Convention signée à La Haye le 16 novembre 1887 par l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, pour remédier aux abus qu'engendre parmi les pêcheurs le trafic des spiritueux dans la mer du Nord, vise la vente de spiritueux aux bateaux de pêche par des bateaux d'approvisionnement, dits cabarets flottants⁵⁵.

Elle est assez largement calquée, en ce qui regarde le contrôle, sur la Convention de 1882 en ce sens que la surveillance est également exercée par les bâtiments croiseurs des Parties contractantes chargés de la police de la pêche, que les commandants de ces bâtiments peuvent se faire exhiber les pièces justifiant de la nationalité du navire (enquête de pavillon) et le permis d'approvision-

⁵³ Voir l'incident du Novorossisk, chalutier russe arraisonné par un escorteur américain, *R.G.D.I.P.*, 1959, pp. 318-320.

⁵⁴ COLOMBOS, *op. cit.*, pp. 381-383; DE PAUW, *op. cit.*, pp. 140-145; GIDEL, *op. cit.*, pp. 418-421.

⁵⁵ Floating grog shops, *Fahrende Branntweinschenken*, *M.B.*, 30 avril - 1^{er} mai 1894.

nement des pêcheurs, qu'ils peuvent dresser procès-verbal contre les contrevenants, procès-verbal dont chaque Etat détermine cependant le degré d'autorité en justice, que la résistance est considérée comme résistance à l'autorité nationale et que les commandants ont le droit de conduite dans un port de la nation du pavillon (art. 7).

Cependant il n'est plus question ici d'une perquisition du navire, d'une enquête sur la nature du chargement, etc. Cette absence est due à l'opposition de la France, qui néanmoins ne ratifia pas le traité⁵⁶.

*

**

Ces trois conventions illustrent, avec des modalités qui sans être identiques sont largement comparables, le principe du contrôle international dévolu à des non-nationaux. Elles furent citées longtemps comme exemples des conquêtes du droit des gens sur le particularisme des Etats.

CHAPITRE III

LE POUVOIR DE POLICE DANS LA REGLEMENTATION DE LA PECHE EN MER DU NORD

Même si l'une d'elles déborde largement le cadre de la mer du Nord, les deux Conventions étudiées ci-après forment un ensemble, qui n'a pas manqué d'influer sur la réglementation générale progressivement mise en vigueur dans l'Atlantique. C'est pourquoi elles sont examinées séparément.

I. LA CONVENTION DE LONDRES DU 9 MARS 1964

La Convention de La Haye de 1882 a été remplacée par la Convention sur la pêche adoptée à Londres le 9 mars 1964 par la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède⁵⁷. En

⁵⁶ DE PAUW, *op. cit.*, pp. 140-145; GIDEL, *op. cit.*, pp. 433-436.

⁵⁷ La Pologne y a adhéré le 7 juin 1966, *R.G.D.I.P.*, 1967, p. 789; l'Autriche ne la signera finalement pas. Voir BOYER, A., « La conférence de Londres et son contexte économique et politique », *Revue de la défense nationale*, 1964, pp. 1055-1064; BOYER, A., « La conférence de Londres et le droit international de la mer », *D.M.F.*, 1964, pp. 515-528; COLOMBO, *op. cit.*, pp. 409-411; DE BREUCKER, J., « La convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1964 », *R.B.D.I.*, 1966, pp. 142-166; JOHNSON, D.H.N., « European Fishery Limits », *Developments of the Law of the Sea*, London, 1965, pp. 48-74; RIPHAGEN, W., « De Londense visserijconferentie van 1963-1964 », *Internationale Spectator*, 1964, n° 12, pp. 328-362; VAN DER ESSEN, M., « L'évolution du droit de la mer depuis 1958 », *Chronique de politique étrangère*, 1970, pp. 672-677; VAN DER MENSBRUGGHE, Y. et DE

substance, elle reconnaît à chaque Partie contractante le droit de se réserver, dans une zone de six milles mesurés à partir de la ligne de base de la mer territoriale, le droit exclusif de pêche et la juridiction exclusive de pêche (art. 2). Dans une zone comprise entre six et douze milles le droit de pêche peut être réservé, outre à l'Etat riverain, aux autres Parties contractantes dont les navires y ont habituellement pratiqué la pêche entre le 1^{er} janvier 1953 et le 31 décembre 1962 (art. 3).

Dans la zone entre six et douze milles les navires de ces autres Parties contractantes « ne doivent pas faire porter leur effort de pêche sur des stocks de poissons ou sur des lieux de pêche substantiellement différents de ceux qu'ils avaient l'habitude d'exploiter. L'Etat riverain peut faire respecter cette règle » (art. 4).

Par ailleurs, dans cette même zone, « l'Etat riverain a le droit de réglementer la pêche et de faire respecter cette réglementation, y compris les règlements destinés à faire appliquer les mesures de conservation ayant fait l'objet d'un accord international à condition qu'il n'en résulte aucune discrimination... » et que ladite réglementation ait été notifiée à l'Etat pêcheur qui pourra donner son avis (art. 5)⁵⁸.

Il résulte de ces différents articles que :

- a) dans la zone entre 0 et 6 milles l'Etat riverain est seul compétent en matière de pêche à l'égard de ses propres ressortissants qui sont d'ailleurs en principe les seuls à y avoir accès. Bien que ladite zone dépasse la largeur de la mer territoriale des riverains de la mer du Nord ou tout au moins de certains d'entre eux, il n'y a là aucune exception à la compétence exclusive de l'Etat du pavillon;
- b) dans la zone entre 6 et 12 milles l'Etat riverain peut faire respecter non seulement des limitations prévues à la pêche exercée par les autres Parties contractantes, mais aussi la réglementation qu'il y aura instituée.

Cela signifie-t-il que le droit que possède l'Etat riverain dans la zone entre six et douze milles lui revient exclusivement, qu'il possède un monopole en la matière ?

SCHUTTER, B., « Les zones de pêche exclusives et la convention de Londres du 9 mars 1964 », *La Belgique et le droit de la mer*, Bruxelles, 1969, pp. 65-94; VIGNES, D., « La conférence européenne sur la pêche et le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1964, pp. 670-688; VOELCKEL, M., « Aperçus sur l'application de la convention européenne des pêches », *A.F.D.I.*, 1969, pp. 761-773; *R.G.D.I.P.*, 1966, pp. 566-567.

⁵⁸ La Convention signée à Genève le 29 avril 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, qui reconnaît notamment à l'Etat riverain un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale, ne prévoit cependant aucun pouvoir de police destiné à assurer le respect des mesures de conservation. POULANTZAS, *op. cit.*, pp. 181-183.

Différentes interprétations sont possibles :

- 1) en matière de pêche l'Etat riverain exerce seul la totalité des droits, c'est-à-dire le contrôle non seulement des prescriptions contenues dans l'article 4 ou de la réglementation visée à l'article 5, mais aussi de toutes autres dispositions (immatriculation, identification, marquage, signaux, etc.).

Une telle exclusivité paraît devoir être écartée pour trois motifs :

- entre six et douze milles règne le régime de la haute mer et donc la compétence de l'Etat du pavillon;
- la Convention ne parle pas d'exclusivité en faveur de l'Etat riverain;
- les autres Parties contractantes tirent leurs droits dans ladite zone de la Convention au même titre que l'Etat riverain⁵⁹.

- 2) l'Etat riverain a seul le droit de faire respecter et les limitations de pêche prévues à l'article 4 et la réglementation visée à l'article 5, mais l'Etat du pavillon conserve ses compétences pour tout le reste.

Cette conception serait déjà plus conforme au droit de la mer traditionnel.

- 3) l'Etat riverain partage le droit de faire respecter les articles 4 et 5 avec les autres Parties contractantes qui restent seules compétentes pour exercer leur juridiction quant aux autres prescriptions en matière de pêche. Cette dernière interprétation paraît tout aussi conforme au texte : « L'Etat riverain *peut* faire respecter... » et « *a le pouvoir* de réglementer et de faire respecter... ». En outre le contrôle parallèle par l'Etat du pavillon devrait en principe renforcer le respect de la réglementation⁶⁰ édictée, il est vrai, par un autre que lui...

Il reste que pour les Etats Parties aux Conventions de Genève se pose le problème de la légitimité d'interventions étatiques à l'égard de navires étrangers contrevenant à la réglementation en matière de pêche dans une zone située hors de la mer territoriale. Ladite zone faisant partie de la haute mer et n'étant pas à considérer comme une zone contiguë au sens de l'article 24, Convention sur la mer territoriale⁶¹, la réponse est douteuse en droit. La pratique des Etats a certes évolué dans le sens de la création sur une large échelle de zones de

⁵⁹ DE BREUCKER, *op. cit.*, 1969, pp. 119-120; DE BREUCKER, J., « La Convention sur l'exercice de la pêche dans l'Atlantique Nord », *R.B.D.I.*, 1970, p. 170; DE SMET, *op. cit.*, p. 199.

⁶⁰ VAN DER MENSBRUGGHE et DE SCHUTTER, *op. cit.*, p. 72, note 18; VIGNES, *op. cit.*, pp. 684-685; KOULOURIS, *op. cit.*, pp. 104-106.

⁶¹ MORIN, *op. cit.*, p. 87, a souligné que la zone de pêche canadienne, à l'instar de nombreuses autres « ne diffère en rien de la mer territoriale en ce qui regarde la réglementation de la pêche » et que lesdites zones « ne sont pas des zones contiguës au sens de la Convention de 1958, mais plutôt des espaces soumis à la compétence territoriale des Etats riverains pour des fins limitées de la pêche ». Voir du même « Les zones de pêche de Terre-Neuve et du Labrador à la lumière du droit international », *C.Y.I.L.*, 1968, pp. 96-97.

pêche réservées⁶², mais on l'a vu, le problème du droit de contrôle, du droit de police n'a pas reçu une solution bien nette⁶³.

On ajoutera qu'il est souvent difficile de déterminer avec précision l'emplacement d'un navire en mer, cette donnée étant cependant essentielle pour savoir si une intervention peut être envisagée. Il conviendra donc d'exercer le droit de police et *a fortiori* de coercition avec toute la prudence requise⁶⁴.

II. LA CONVENTION DE LONDRES DU 1^{er} JUIN 1967

La Convention sur l'exercice de la pêche dans l'Atlantique Nord, rédigée à Londres le 1^{er} juin 1967⁶⁵, concerne en réalité la police de la pêche et ce dans une aire beaucoup plus vaste que celle couverte par la Convention de La Haye de 1882. La Convention de Londres s'applique en effet « aux eaux de l'océan Atlantique, de l'océan Arctique et de leurs mers tributaires qui sont définies avec plus de précisions à l'annexe I » (art. 1). L'annexe vise les eaux « situées

⁶² FATTAL, *op. cit.*, p. 152; GOTTLIEB, A.E., « The Canadian Contribution to the Concept of a Fishing Zone in International Law », *C.Y.I.L.*, 1964, pp. 72-73; LEYSER, J., « Fisheries Zones in the South-West Pacific », *Archiv des Völkerrechts*, 1968-1969, pp. 145-154; MORIN, *op. cit.*, 1968, pp. 101-102; MOUTON, M.W., « The Establishment of Rules of International Law on a World Basis or a Regional Basis, with Particular Reference to Limits on Fisheries », *Annuaire européen*, 1964, I, p. 86; PLATON, C.G., « Contiguous Zones for Fishing Purposes », *Philippine Law Journal*, 1962, pp. 774-783; WEISSBERG, G., « Fisheries, Foreign Assistance, Custom and Conventions », *I.C.L.Q.*, 1967, pp. 721-724; WINDLEY, D.M., « International Practice Regarding Traditional Fishing Privileges of Foreign Fishermen in Zones of Extended Maritime Jurisdiction », *A.J.I.L.*, 1969, pp. 490-503, et le tableau établi par la F.A.O. concernant la situation actuelle en matière de limites de pêche, *I.L.M.*, 1971, p. 1225. Voir aussi BROWN, E.D., « Maritime Zones : a Survey of Claims », *N.D.L.S.*, III, *op. cit.*, pp. 157-192; STRABURZYNSKI, A., « Exclusive Fishery Zones : International and Polish Practices », *Polish Yearbook Int. Law*, 1970, e.a. pp. 268 et ss.

⁶³ CARROZ et ROCHE, *op. cit.*, p. 70; O'CONNEL, *op. cit.*, pp. 69-73; NOMURA, L.H., « Fisheries Jurisdiction beyond the Territorial Sea, with Special Reference to the Policy of the U.S. », *Washington Law Review*, 1968-1969, pp. 313-314. On peut aussi se poser la question de savoir si le droit de poursuite pourrait être exercé à l'encontre de navires étrangers, battant pavillon des Parties contractantes et ayant enfreint la réglementation édictée par l'Etat côtier dans sa zone de pêche réservée... D'après POULANTZAS, *op. cit.*, pp. 179-181, il ne fait aucun doute que ce droit existe non seulement dans la zone entre 0 et 6, mais aussi entre 6 et 12 milles...

⁶⁴ O'CONNEL, *op. cit.*, pp. 76-79.

⁶⁵ Participaient à la Conférence outre les six Etats parties à la Convention de 1882, cinq autres Etats riverains de la mer du Nord (Islande, Norvège, Pologne, Suède et U.R.S.S.) et six autres Etats intéressés à la pêche dans l'Atlantique Nord et les mers adjacentes (Canada, Espagne, Etats-Unis, Islande, Italie et Portugal). Voir DE BREUCKER, *op. cit.*, *R.B.D.I.*, 1970, pp. 168 et ss.; DE VOS VAN STEENWIJK, A.N., *Het visserijpolitieverdrag 1967*, Hilversum, 1967; VAN LYNDEN, D.W., « The Convention on Conduct of Fishing Operations in the North-Atlantic, London, 1967 », *N.T.I.R.*, 1967, pp. 245-258; VOELCKEL, *op. cit.*, *A.F.D.I.*, 1967, pp. 647-672.

à l'extérieur de la ligne de base de la mer territoriale » et comprises dans une zone délimitée par diverses lignes. Cette zone correspond largement à celles des Conventions sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest et du Nord-Est. La Baltique et la Méditerranée n'en font pas partie.

Cette extension a provoqué de nombreuses difficultés relatives les unes au champ d'application de la Convention et à l'autorité habilitée à exercer le contrôle, les autres à la portée et aux modalités de ce dernier.

1) Champ d'application de la Convention et autorité habilitée à exercer le contrôle.

Il était impossible de reprendre la solution retenue en 1882 et de se borner à exclure du champ d'application de la Convention la mer territoriale des Etats. La largeur de cette mer n'étant toujours pas définie en droit international et les participants à la Conférence de Londres défendant en la matière des thèses fort divergentes, cette solution eût été source de discriminations.

Fallait-il dès lors soustraire au contrôle les zones de pêche assujetties à la juridiction de l'Etat riverain ? Plusieurs Etats, tels l'Islande ou la Norvège, s'étaient octroyé une zone de pêche de douze milles, réservée à leurs ressortissants et dans laquelle ils exerçaient une juridiction exclusive en matière de pêche. D'autres Etats, également présents à Londres, contestaient la légalité même en droit international de l'établissement de pareilles zones par voie unilatérale.

On se souviendra qu'en vertu de la Convention de Londres de 1964, les Etats parties à ce traité n'exerçaient un pouvoir exclusif de réglementation, de contrôle et de juridiction que dans la zone s'étendant jusqu'à six milles à partir des lignes de base, ce pouvoir n'étant plus exclusif dans la zone entre six et douze milles.

Les pays scandinaves, l'Islande et le Portugal soutinrent à Londres que la Convention devait s'appliquer en dehors des limites nationales de pêche et ce pour les raisons suivantes :

- a) les bateaux opérant dans ces zones devraient être exemptés au moins partiellement de l'application de la Convention afin de laisser aux Etats riverains le droit d'y édicter des règles particulières, faute de quoi l'établissement de zones réservées n'aurait plus guère de signification;
- b) il appartient à l'Etat riverain de légiférer dans lesdites zones sur tous les aspects de la pêche (droit, méthodes et engins, conservation, police, etc., bref une compétence totale et exclusive) et si d'autres bateaux que les nationaux étaient admis à y pêcher, ils l'étaient en vertu d'accords spéciaux qui auraient à préciser les règles qui leur seraient applicables;
- c) la Convention de 1882 ayant exclu la mer territoriale de son champ d'application, il convient *mutatis mutandis* de procéder de la même façon en excluant

les zones de pêche nationales, qui, en ce qui regarde la pêche, ne font actuellement plus partie de la haute mer.

A quoi les opposants répondaient en substance que :

- a) des règles de police devaient s'appliquer de la façon la plus uniforme possible à tous les bateaux des Parties contractantes sans discrimination et quel que fût le lieu où ils opéraient, l'établissement de zones à réglementation différente étant impraticable;
- b) en excluant les zones de pêche nationales on aboutirait à faire varier le champ d'application de la Convention en fonction de décisions unilatérales en la matière;
si des exceptions devaient être consenties en faveur de petits bateaux, elles pourraient l'être sur base de critères objectifs tels que la dimension ou le tonnage sans recourir au critère des limites;
- d) en vertu du droit international en vigueur la haute mer, même en matière de pêche, ne s'arrête pas à la limite extérieure des zones nationales de pêche et au surplus, soustraire lesdites zones⁶⁶ ne constitue pas précisément un progrès par rapport à la Convention de 1882; par ailleurs la solution préconisée par les pays scandinaves aboutirait à rapprocher le régime des zones nationales de pêche de celui de la mer territoriale, ce dont la Convention de 1964 s'était soigneusement abstenue⁶⁷.

En présence de points de vue aussi contradictoires, le droit de contrôle allait devoir s'entourer de nombreuses précautions destinées à ne point obliger certaines Parties à abandonner leurs prétentions tout en permettant à d'autres de ne les point reconnaître...

Dans ce but fut adopté l'article 2 : « Rien, dans la présente Convention, ne peut être considéré comme portant atteinte aux droits, aux réclamations ou aux vues d'une Partie contractante, en ce qui regarde les limites des eaux territoriales ou les limites nationales de pêche ou la juridiction d'un Etat riverain sur les pêcheries. » Il en résulte que même là où la Convention fait état de zones de pêche réservées (art. 8 et 9), elle ne se prononce ni sur leur validité, ni sur leur étendue, ni sur la juridiction qu'y exerce l'Etat riverain. Elle n'a pas éliminé toutes difficultés pour autant...

L'article 8, paragraphe 1 n'innove pas en disant : « Chaque Partie contractante s'engage à prendre les mesures appropriées en vue de mettre en vigueur et de faire observer les dispositions de la présente Convention à l'égard de

⁶⁶ Environ quatre fois plus que la zone exclue de la Convention de 1882.

⁶⁷ DE BREUCKER, *op. cit.*, 1970, pp. 171-172; VOELCKEL, *op. cit.*, 1967, pp. 656-658.

ses bateaux et de leurs engins ⁶⁸. » Il reconnaît en effet la compétence de l'Etat du pavillon.

Mais l'article 8, paragraphe 2 dispose : « A l'intérieur de la zone de pêche soumise à sa juridiction, l'Etat riverain est responsable de la mise en vigueur et de l'observation des dispositions de la présente Convention », ce qui revient à dire que l'Etat riverain assure le respect de la Convention dans sa zone réservée tant à l'égard de ses propres navires qu'à l'égard des navires étrangers qui y opèrent...

Le paragraphe 2 de l'article 8 doit être lu en conjonction avec le paragraphe 1, l'ensemble constituant un équilibre entre les pouvoirs de l'Etat du pavillon et ceux de l'Etat riverain. Cette formule, dont le caractère de compromis est évident, n'écarte aucunement la possibilité de conflit.

En effet, un Etat qui, fort de l'article 2, contesterait la légalité d'une zone de pêche exclusive de 12 milles et prétendrait y exercer juridiction et contrôle sur ses propres navires entrerait en conflit avec l'Etat riverain... Par ailleurs, l'article 9, paragraphe 1 précise que le contrôle mutuel des Parties s'exerce « en dehors des limites nationales de pêche ». Vu la neutralité de l'article 2, un Etat pourrait décider d'étendre ou d'instaurer une zone de pêche exclusive et modifierait de ce chef le champ d'application du contrôle mutuel... ⁶⁹. En tout cas, une Partie non riveraine ne possède pas le droit d'assurer le respect de la Convention à l'égard de bateaux étrangers opérant dans une zone réservée.

On peut regretter cet imbroglio, mais il a été le prix de l'accord des Parties. Etant donné l'article 2, on ne saurait prétendre que la Convention accorde un droit de contrôle exclusif à l'Etat riverain dans sa zone de pêche. Ce faisant, elle reste dans la ligne de la Convention de 1964 ⁷⁰.

Quant au paragraphe 3 de l'article 8, il reconnaît à l'Etat riverain, sur l'insistance des pays scandinaves, le droit de prendre dans la zone de pêche soumise à sa juridiction des règles spéciales ou des exemptions aux règles contenues dans les annexes II à V pour les bateaux ou engins qui, en raison de leur dimension ou de leur type, n'opèrent ou ne sont utilisés que dans ses eaux côtières, à condition qu'il n'en résulte aucune discrimination à l'égard des bateaux des autres contractants ayant le droit de pêcher dans ces eaux et que les autres contractants intéressés soient au préalable informés et s'ils le désirent consultés. Encore une fois, on peut se demander si ce paragraphe n'a pas ainsi abordé une matière qu'il n'appartenait pas à la Convention de régler, toujours en raison de l'article 2 ⁷¹.

⁶⁸ On peut trouver singulière cette mise sur le même pied des bateaux et de leurs engins, ceux-ci ne disposant pas, jusqu'à nouvel ordre, de la personnalité juridique.

⁶⁹ DE BREUCKER, *op. cit.*, 1970, p. 171.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 174-176; DE SMET, *op. cit.*, p. 197.

⁷¹ *Ibid.*, p. 176; CARROZ et ROCHE, pp. 71-72; VOELCKEL, *op. cit.*, 1967, pp. 658-659; KOULOURIS, *op. cit.*, pp. 97-99.

On notera enfin que l'article 1^{er} de la Convention distingue entre les bateaux de pêche, c'est-à-dire « ceux utilisés à titre professionnel pour la capture du poisson » et les bateaux, ceux-ci constituant une catégorie plus large, englobant, outre les premiers, les bâtiments affectés à titre professionnel « à la transformation du poisson ou à la fourniture de matériel ou de services aux bateaux de pêche »⁷². Certaines règles ne s'appliquent qu'aux bateaux de pêche, d'autres à tous les bateaux⁷³.

2) Portée du contrôle international.

Abandonnant la surveillance par la marine militaire, l'article 9 confie le soin de veiller au respect des dispositions de la Convention en dehors des limites nationales de pêche à des agents, appelés « officiers autorisés », que chaque Partie *peut* désigner (§§ 1 et 2). Chaque Partie doit sur demande être informée de leurs noms ou des noms des bâtiments à bord desquels ils sont embarqués (§ 3)⁷⁴.

En vertu du paragraphe 4 de l'article 9 il incombe aux officiers autorisés :

- a) de veiller à l'application des dispositions de la Convention⁷⁵;
- b) d'enquêter et de rendre compte des cas d'infraction à ces dispositions. Dans ce but ils peuvent, dès qu'ils ont lieu de croire qu'il y a infraction⁷⁶, procéder à l'identification du bateau, s'efforcer d'en obtenir les renseignements nécessaires et établir un rapport (§ 5). Ils peuvent s'en tenir là (§ 8) ou s'ils

⁷² Ne rentrent pas dans cette définition les navires d'Etat en patrouille, même s'ils prêtent parfois une aide matérielle aux pêcheurs en difficulté.

⁷³ Ces précisions, que l'on ne retrouve pas dans la Convention de 1882, s'expliquent par le fait des nouvelles méthodes de pêche ainsi que par le souci de bien indiquer les bâtiments auxquels s'appliqueront les règles de la Convention, compte tenu d'autres conventions antérieures où figuraient déjà des définitions de navires (art. 1, § 3, de la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est et la Règle 1/c du Règlement pour prévenir les abordages en mer), VOELCKEL, *op. cit.*, 1967, p. 660.

⁷⁴ Ceux-ci peuvent être des « bateaux » au sens de l'art. 1, § 2, mais ils doivent alors arborer une marque ou un pavillon spécial. Le contrôle ne peut être effectué à bord d'un avion ou d'un hélicoptère et il doit être opéré à partir de bâtiments de surface.

⁷⁵ Contrairement à ce que pourrait laisser croire ce libellé très général, la compétence des officiers autorisés ne va pas plus loin que celle qui avait été dévolue aux bâtiments croiseurs d'après les art. 27 et 28 de la Convention de 1882. Il ne leur appartient pas de vérifier les documents justifiant de la nationalité, car l'application des règles *ad hoc* relève des autorités nationales. Tout au plus ont-ils le droit de se faire présenter ces documents lorsqu'ils montent à bord (Annexe VI, 4). Quant au marquage des bateaux et engins de pêche, l'Annexe II renvoie largement à la réglementation interne, à la différence de la Convention de 1882 qui contenait des dispositions précises à cet égard. Dès lors le droit de contrôle des officiers autorisés devient sur ce point fort théorique. Par ailleurs l'interdiction prévue en 1882 d'avoir à bord des engins servant exclusivement à couper ou à détériorer les filets ne figure pas dans la Convention de 1967. VOELCKEL, *op. cit.*, 1967, p. 663.

⁷⁶ Voir la critique de cette condition chez KOERS, *op. cit.*, p. 30.

constatent qu'un bateau contrevient aux dispositions de la Convention, en rendre compte aux autorités de l'Etat du pavillon après s'être efforcés de prévenir le bateau de cette intention (annexe VI, 7).

Si le cas est suffisamment sérieux ou s'il y a lieu de croire qu'un bateau de pêche ou ses engins ont causé un dommage à un autre bateau de pêche ou à ses engins et que cet accident est dû à une infraction, ils peuvent donner l'ordre de stopper et, *s'il apparaît nécessaire de vérifier les faits*, de monter à bord pour enquêter et établir un rapport (§§ 5 et 6)⁷⁷.

L'article 9 et l'annexe VI détaillent les modalités du pouvoir de stopper un bateau et de monter à bord. Plusieurs restrictions sont prévues : hormis le cas d'urgence pour éviter les avaries à d'autres bateaux ou engins, l'ordre de stopper ne sera pas donné pendant que le bateau est en train de pêcher, de mettre à l'eau ou de remonter ses filets (art. 9, § 7). Si l'officier donne l'ordre de stopper mais ne monte pas à bord, il rend compte à l'autorité compétente du pays de la nationalité du bateau (annexe VI, 7). Cette autorité est connue de l'officier grâce à la notification de leur nom par chaque Partie au gouvernement dépositaire qui le signale aux autres Parties (art. 12). De surcroît, l'officier s'abstiendra de monter à bord d'un bateau d'une autre Partie si un officier de celle-ci est disponible et se trouve en mesure de le faire (art. 9, § 12).

- c) s'informer dans les cas de dommages;
- d) appeler s'il y a lieu l'attention des bateaux des Parties contractantes sur les dispositions de la Convention;
- e) coopérer à cette fin avec les officiers autorisés des autres Parties contractantes;
- f) concilier en mer les intéressés, pour autant qu'ils y consentent (art. 9, § 9)⁷⁸.

Enfin, « Toute résistance opposée par un bateau aux prescriptions d'un officier autorisé est considérée comme résistance à l'autorité nationale dont dépend le bateau » (art. 9, § 10)⁷⁹.

⁷⁷ Ce pouvoir de monter à bord, même tempéré par les dispositions annexes, rencontrant l'opposition de certaines délégations, en particulier de l'U.R.S.S. où tous les bateaux de pêche appartiennent à l'Etat et de l'Espagne et du Portugal qui répugnaient à accepter le contrôle par des Puissances avec lesquelles elles n'entretenaient pas de relations diplomatiques, il a fallu admettre la possibilité de faire des réserves aux paragraphes 5 et 6 de l'art. 9 (art. 14, § 3). On notera que la France n'a accepté lesdits paragraphes que sous réserve de réciprocité. Voir QUENEUDEC, *A.F.D.I.*, 1970, p. 733.

⁷⁸ Voir la disposition similaire de la Convention de 1882 ; l'art. 33.

⁷⁹ *Idem* : l'art. 32.

Quant au rapport par lequel l'officier autorisé rend compte d'une infraction supposée commise par un bateau, sa force probante est réglée par le paragraphe 11 de l'article 9 : « Les Parties contractantes prennent en considération les rapports des officiers autorisés étrangers... et donnent suite à ces rapports, de la même façon que s'ils émanaient de leurs propres officiers. Les dispositions du présent paragraphe n'imposent à une Partie contractante aucune obligation de donner au rapport d'un officier autorisé étranger une force probante supérieure à celle que ce rapport aurait dans le pays de l'officier dont il émane...⁸⁰. » La poursuite des infractions relève toujours des autorités nationales du délinquant.

On remarquera que, contrairement à la Convention de 1882 dont l'article 35 prévoyait l'engagement des Parties d'introduire des sanctions appropriées dans leurs législations respectives, l'article 9 ne dit rien à ce sujet. L'existence de telles sanctions et leur harmonisation sont cependant indispensables à la bonne exécution de la Convention.

Si l'on compare le système adopté en 1967 avec celui de 1882 on ne manquera pas d'être frappé par le caractère moins contraignant, moins coercitif du premier, ne fût-ce qu'en raison du fait des nombreuses précisions et limitations de la compétence dévolue aux officiers autorisés. La conception même du nouveau contrôle exclut en outre le droit qu'avaient les commandants des bâtiments croiseurs de conduire le bateau en contravention dans un port de la nationalité du pêcheur ou de prendre à son bord une partie des hommes de l'équipage pour les remettre entre les mains de l'autorité du bateau.

De même le droit des bâtiments croiseurs de constater, en vertu de l'article 28 de la Convention de 1882, tous les délits se rapportant aux opérations de pêche n'a-t-il pas été repris.

Le contrôle international a donc indéniablement été atténué⁸¹. Il est devenu, si l'on peut dire, plus administratif, plus éducatif même. La pratique apprendra s'il est aussi efficace.

Finalement et malgré un certain distancement, la Convention de 1967 reste fondamentalement dans la ligne de la Convention de 1882 : le contrôle, qui dans les deux cas, peut viser des ressortissants étrangers, reste aux mains des Etats sans création d'un organe indépendant.

⁸⁰ On se souvient que la valeur probante des procès-verbaux établis en vertu de la Convention de 1882 n'était pas identique devant les tribunaux ou juridictions des Parties. DE BREUCKER, *op. cit.*, 1970, pp. 180-181; VAN LYNDEN, *op. cit.*, pp. 254-255; VOELCKEL, *op. cit.*, pp. 666-667; KOULOURIS, *op. cit.*, pp. 164-165.

⁸¹ DE SMET, *op. cit.*, p. 198; KOERS, *op. cit.*, pp. 9 et ss.; VOELCKEL, *op. cit.*, 1967, p. 671.

CHAPITRE IV

LE POUVOIR DE POLICE DANS LA REGLEMENTATION
DE LA PECHE DANS L'ATLANTIQUE

Différents accords concernent la protection des fonds dans l'Atlantique et mettent en place une organisation plus ou moins développée, destinée à prévenir l'épuisement des stocks. Certaines de leurs dispositions visent la possibilité d'établir un contrôle international⁸².

I. LA CONVENTION DE LONDRES DU 24 JANVIER 1959

La Convention internationale sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est signée à Londres le 24 janvier 1959, dite Convention de l'Overfishing, réunit douze signataires, la Belgique, le Danemark, l'Irlande, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, l'Islande, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Grande-Bretagne et la Suède⁸³, auxquels se joignirent par la suite la République fédérale d'Allemagne et l'U.R.S.S.

Elle institue une commission internationale, assistée de comités régionaux et composée de délégués des Etats participants (art. 3 et 5). La Commission a pour tâche de surveiller la situation des pêcheries dans la zone, d'étudier les moyens propres à favoriser la conservation des stocks de poissons et l'exploitation rationnelle des pêcheries et de recommander aux Etats contractants toute mesure à ces fins (art. 6 et 7).

Sauf en cas d'opposition ou de retrait d'acceptation, les Etats contractants sont tenus d'appliquer toute recommandation faite par la Commission à la majorité des deux tiers au moins des délégations présentes et prenant part au vote (art. 8 et 10). Il leur incombe donc d'introduire dans leur réglementation interne le contenu des mesures préconisées par la Commission et d'ailleurs acceptées par eux, système classique qui donne des résultats assez satisfaisants, mais qui n'est pas exempt ni de lenteurs ni d'inégalités entre autres en matière de sanctions, celles-ci étant fixées discrétionnairement par chaque Etat contractant.

Fort important en ce qui concerne le contrôle est l'article 13 :

« 1. Sans préjudice des droits souverains des Etats en ce qui concerne leurs eaux territoriales et intérieures tout Etat contractant prendra dans ses territoires

⁸² BOYER, A., « La réglementation internationale des pêches maritimes », *Notes et études documentaires*, 11 septembre 1969, pp. 24 et ss. Un tableau indiquant l'état des engagements étatiques au 31 décembre 1968 concernant, outre les conventions de Genève, les deux traités sur la pêche dans l'Atlantique du Nord-Est et du Nord-Ouest a paru dans le *Jahrbuch für internationale Recht*, 1969, pp. 638-644.

⁸³ R.G.D.I.P., 1964, pp. 592-601; DE BREUCKER, *op. cit.*, 1969, pp. 99-102; JOHNSTON, *op. cit.*, pp. 361-365; R.G.D.I.P., 1959, pp. 294-296; 1964, pp. 592-601.

et à l'égard de ses nationaux et de ses navires les mesures appropriées pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention et des recommandations de la Commission qui lient ledit Etat et pour frapper de sanctions les infractions auxdites dispositions et recommandations.

2. Tout Etat contractant communiquera annuellement à la Commission un compte rendu des mesures qu'il a prises à ces fins.

3. La Commission peut à la majorité des deux tiers faire des recommandations en vue de la mise en vigueur d'une part de mesures de contrôle national dans les territoires des Etats contractants et d'autre part de mesures de contrôle national et international en haute mer afin d'assurer l'application de la Convention et des mesures prises en vertu de la Convention. Ces recommandations seront soumises aux dispositions des articles 8, 9 et 10⁸⁴. »

Lors de sa sixième session à Reykjavik la Commission a adopté le 13 mai 1968 une recommandation relative au contrôle international. Celui-ci a progressivement été mis en vigueur entre les Parties contractantes à partir du 1^{er} janvier 1970⁸⁵. En voici les grandes lignes.

Le contrôle vise l'application des mesures prises dans le cadre de la Convention en dehors des eaux territoriales et des zones de pêche réservées (§ 1)⁸⁶⁻⁸⁷.

Chaque Etat membre désigne à cet effet des inspecteurs dont les noms sont notifiés à la Commission ainsi que ceux des navires, portant pavillon ou guidon spécial, sur lesquels ils sont embarqués, navires de surveillance, d'assistance ou même de pêche. Les inspecteurs ont le pouvoir de stopper tout navire de pêche, donc y compris les étrangers, de monter à bord et d'examiner les engins de pêche et de capture en gênant le moins possible les opérations de pêche et sans aller jusqu'à la saisie du navire ou l'arrestation des pêcheurs. Les conditions dans lesquelles ce contrôle doit s'effectuer sont longuement détaillées dans la recommandation.

⁸⁴ En vertu de l'art. 1, § 3, b, iii, de la Convention, l'expression « territoire » s'étend « aux eaux situées dans la zone de la Convention dans lesquelles l'Etat contractant a compétence exclusive en ce qui concerne les pêcheries ».

⁸⁵ N.E.A.F.C. Scheme of joint enforcement (Report of the sixth meeting), *N.D.L.S.*, I, pp. 484-487; CARROZ et ROCHE, *op. cit.*, p. 67, note 24; KOERS, *op. cit.*, pp. 9-10. Sur la mise en application de la recommandation et les réserves faites par certains pays tels que l'U.R.S.S., la Pologne, l'Espagne et le Portugal voir DE SMET, *op. cit.*, pp. 196-197; KOERS, *op. cit.*, pp. 22-23. Sur les mesures d'exécution en droit belge voir *R.B.D.I.*, 1973, pp. 329-331.

⁸⁶ En vertu de l'art. 2 de la Convention « Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme portant atteinte aux droits, revendications ou points de vue de tout Etat contractant concernant l'étendue de la compétence en matière de pêcheries ».

⁸⁷ Lesdites mesures peuvent porter sur les maillages des filets et la taille minimale des animaux marins, sur les zones de pêche interdites et sur la limitation de l'effort de pêche, c'est-à-dire le contingentement des prises.

L'examen est clos par la rédaction d'un rapport d'inspection qui est transmis par le gouvernement de l'Etat dont relève l'inspecteur au gouvernement dont le navire contrôlé bat pavillon. Un exemplaire est remis au capitaine de ce navire et si possible à l'inspecteur de l'Etat de son pavillon.

L'inspection est plus simple lorsqu'il s'agit de faire respecter les zones de pêche interdites. Le seul fait d'y pêcher étant constitutif d'infraction, il suffit à l'inspecteur de le constater et de relever le nom, la nationalité et le numéro d'immatriculation du navire.

Quant au contingentement, deux méthodes sont possibles : ou bien on établit un contingent global, c'est-à-dire que la pêche reste ouverte à tous les navires tant qu'il n'est pas épuisé; dès que le total des captures approche le contingent, la Commission, avisée par les déclarations hebdomadaires des capitaines de navires, annonce la date de fermeture de la pêche. Ou bien l'on répartit un contingent global en quotas de pêche attribués aux Etats parties. Cette formule, qui a déjà été adoptée dans certains accords bilatéraux⁸⁸, est difficile à mettre en œuvre lorsque de nombreux pays sont en cause. En l'occurrence le contrôle paraît ne pouvoir s'exercer que par l'Etat du pavillon sur base des statistiques au débarquement⁸⁹.

Dans leurs opérations de contrôle les inspecteurs sont liés par des règles votées dans les mêmes conditions que les recommandations de la Commission. Par ailleurs les Etats contractants sont tenus de communiquer à la Commission, avant le 1^{er} mars de chaque année, leurs plans provisoires concernant les patrouilles de surveillance, chose utile et propre à favoriser la coopération et l'efficacité du contrôle lorsque la zone à couvrir est considérable et certaines Parties fort éloignées des lieux de pêche.

On retrouve également une disposition traditionnelle au paragraphe 6 qui stipule : « Toute résistance à un inspecteur ou refus de suivre ses directives, seront considérés par l'Etat du pavillon comme résistance à un inspecteur de cet Etat ou refus de suivre ses directives. »

Quant à la valeur probante des rapports — problème toujours délicat — la recommandation adopte une solution directement calquée sur l'article 9, paragraphe 11 de la Convention de Londres de 1967 : « Les Etats contractants devront considérer les rapports établis par des inspecteurs étrangers et leur donner suite comme si ces rapports émanaient de leurs propres inspecteurs.

⁸⁸ Accord entre l'U.R.S.S. et le Japon sur la pêche à la baleine; entre la Grande-Bretagne et la Norvège sur la pêche à la morue dans la mer de Barents; entre les Etats-Unis et le Canada sur la pêche à l'aiglefin.

⁸⁹ Sur les difficultés pratiques du contrôle CARROZ et ROCHE, *op. cit.*, pp. 85-87. Sur les problèmes d'allocation voir KOERS, A.W., « The Freedom of Fishing in Decline : The Case of the North-East Atlantic », *N.D.L.S.*, III, pp. 19-35, et, du même, *International Regulations of Marine Fisheries*, London, Fishing News, 1973, e.a. pp. 65-69.

Toutefois, les dispositions du présent paragraphe n'obligeront aucun Etat contractant à donner à un rapport émanant d'un inspecteur étranger une force probante supérieure à celle qu'aurait ce rapport dans le pays de l'inspecteur⁹⁰. »

La Commission a par ailleurs approuvé en mai 1965 la pratique de certains Etats contractants faisant respecter dans leurs zones de pêche respectives les recommandations de la Commission et ce à l'égard de tous les navires des Parties. Elle approuva l'inspection de ces navires par les Etats en cause dans leur juridiction et l'envoi d'un rapport tant à l'Etat du pavillon qu'à la Commission. Elle ne fit pas mention des droits que l'Etat du pavillon pourrait exercer quant aux mesures de contrôle sur ses propres navires⁹¹.

Le système mis sur pied s'inspire visiblement des dispositions de la Convention de Londres 1967. Lui aussi est le résultat d'un compromis entre les attitudes parfois fort éloignées des Parties contractantes et évite soigneusement tout ce qui aurait pu suggérer l'idée d'un contrôle supranational. Les pouvoirs de la Commission sont singulièrement restreints : les Etats gardent la haute main sur le contrôle même mutuel et l'Etat du pavillon conserve intégralement son droit de poursuivre les infractions en justice.

II. LA CONVENTION DE WASHINGTON DU 8 FEVRIER 1949

La Convention internationale sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest, signée à Washington le 8 février 1949 par le Canada, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Islande, l'Italie, la Norvège, le Portugal et les Etats-Unis⁹², s'applique à toutes les eaux de cette partie de l'Océan « à l'exclusion des eaux territoriales » (art. 1^{er}, § 1). Par ailleurs « Rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme pouvant porter préjudice aux revendi-

⁹⁰ Voir la loi française du 23 décembre 1970 relative à la procédure à suivre en matière de contrôle international des pêches maritimes prévu par les conventions internationales et notamment sont art. 6 « Les rapports des inspecteurs et officiers étrangers établis à l'égard des navires de pêche français auront en France une force probante équivalente à celle qu'ils auraient dans les pays des inspecteurs ou officiers dont ils émanent. Ils ne pourront toutefois avoir une force probante supérieure à celle des procès-verbaux et rapports établis par les officiers et inspecteurs français » (*R.G.D.I.P.*, 1971, pp. 306-307; *QUENEUDEC, op. cit., A.F.D.I.*, 1970, pp. 734-735, et *AF.D.I.*, 1971, p. 1074; décret d'application du 14 mars 1973, *J.O. Rép. fr.*, 30 mars 1973), ainsi que l'arrêté royal belge du 20 juillet 1971 relatif au contrôle international des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est, en dehors des eaux territoriales et des zones de pêche réservées, notamment son art. 18, qui stipule que lesdits rapports font foi jusqu'à preuve du contraire (*M.B.*, 6 novembre 1971, p. 13296).

⁹¹ Report of the third meeting. *CARROZ et ROCHE, op. cit.*, p. 72; *KOERS, op. cit.*, 1970, p. 18.

⁹² Ont adhéré par la suite la République fédérale d'Allemagne, le Japon, la Roumanie, l'U.R.S.S. et la Pologne, *R.G.D.I.P.*, 1956, pp. 490-504; voir aussi la déclaration du 24 avril 1961 et le protocole du 15 juillet 1963 modifiant l'art. 8, *R.G.D.I.P.*, 1968, pp. 1164-1166; *JOHNSTON, op. cit.*, pp. 365-369.

cations de l'un quelconque des gouvernements contractants en ce qui concerne les limites des eaux territoriales ou la juridiction d'un Etat riverain sur les pêcheries » (art. 1^{er}, § 2).

Elle institue une commission internationale et des comités de secteur, composés de représentants des Parties contractantes (art. 2). La Commission est chargée d'une vaste responsabilité dans le domaine scientifique et en matière de collecte de renseignements (art. 6). Elle peut faire des propositions, éventuellement régionalisées, en vue d'une action conjointe des gouvernements pour assurer le maintien des réserves de poissons (fixation de périodes de pêche, interdiction de pêche, fixation de tailles, de prises, interdiction de certains engins ou instruments) (art. 8).

L'article 12 de la Convention laisse aux Etats le soin de veiller à l'application de la Convention ainsi que des propositions devenues effectives de la Commission. Celle-ci reçoit cependant un compte rendu des mesures prises à cet effet par les Etats.

Mais un protocole du 29 novembre 1965 a complété le paragraphe 5 de l'article 8 en stipulant : « (la Commission) peut également de sa propre initiative faire des propositions tendant à l'adoption de mesures nationales et internationales de contrôle en haute mer dans le but d'assurer l'application de la Convention et des décisions prises dans le cadre de celle-ci. » Suivant un autre protocole, signé à la même date, lesdites propositions entrent en vigueur pour tous les gouvernements contractants six mois après leur avoir été notifiées, réserve faite d'objections⁹³.

Sur recommandation de la Commission aux gouvernements, un système de contrôle international a été mis sur pied, qui a commencé à fonctionner depuis le 1^{er} juillet 1971. Il s'inspire largement du précédent⁹⁴.

III. LA CONVENTION DE RIO DE JANEIRO DU 14 MAI 1966

La Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique rédigée le 14 mai 1966 à l'issue d'une conférence réunissant une vingtaine d'Etats à Rio de Janeiro est assez proche de la Convention de Washington de 1949⁹⁵.

Elle s'applique à toutes les eaux de l'océan Atlantique et des mers adjacentes, donc y compris à la mer territoriale et aux zones de pêche réservées, ceci

⁹³ *Journal officiel de la Rép. française*, 26 avril 1970, p. 3964.

⁹⁴ *N.D.L.S.*, I, pp. 488-491.

⁹⁵ *Journal officiel de la Rép. française*, 9 avril 1971, pp. 3417; CARROZ, J.E. et ROCHE, A.G., « The Proposed International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas », *A.J.I.L.*, 1967, pp. 673-702, c.a. pp. 690-693.

conformément à la thèse du Japon, premier producteur mondial de thon, et contrairement aux souhaits de certains pays d'Amérique latine.

Cependant : « Aucune disposition de la présente Convention ne pourra être considérée comme portant atteinte aux droits, revendications ou points de vue de toute Partie contractante concernant la limite des eaux territoriales ou l'étendue de la juridiction en matière de pêche, conformément au droit international » (art. 2).

Ici également une commission internationale est mise sur pied, chargée d'études, de collecte de statistiques, de diffusion de rapports et surtout de la présentation aux Parties contractantes de recommandations visant à maintenir, à des niveaux permettant un rendement maximal soutenu, les populations de thonidés et d'espèces voisines qui peuvent être capturées dans la zone de la Convention (art. 8, § 1a).

L'article 9, paragraphe 1 et 2, prévoit la communication par les Etats-parties à la Commission d'un compte rendu des mesures d'application de la Convention, ainsi que la fourniture de renseignements scientifiques. D'après le paragraphe 3 : « Les Parties contractantes s'engagent, pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention, à collaborer entre elles à l'adoption de mesures efficaces appropriées et conviennent notamment d'instituer un système de contrôle international applicable dans la zone de la Convention, à l'exception de la mer territoriale et, le cas échéant, des autres eaux sur lesquelles un Etat est habilité à exercer sa juridiction en matière de pêche, conformément au droit international. »

IV. LA CONVENTION DE ROME DU 23 OCTOBRE 1969

Cette convention, établie sous les auspices de la F.A.O., a été signée par la Belgique, Cuba, la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, le Japon, la République de Corée, le Portugal, la République Sud-Africaine, l'Espagne et le Togo⁹⁶. Elle vise la conservation des ressources biologiques de l'Atlantique du Sud-Est.

Suivant l'article 1^{er}, paragraphe 1, la Convention s'applique à « toutes les eaux » comprises dans le périmètre déterminé et couvre donc celles qui se trouvent sous la juridiction de l'Etat riverain. L'article 2 est quasiment identique à l'article 2 de la Convention sur les thonidés.

Les Parties contractantes créent une commission chargée d'études et de recherches, qui peut elle-même établir des comités régionaux et constituer tout organisme subsidiaire requis. Elle peut formuler des recommandations concernant l'objet de la Convention en particulier en matière de maillage des filets,

⁹⁶ M.B., 15 janvier 1974.

taille des poissons, périodes et lieux de pêche, volume des prises, etc. (art. 8). Ces recommandations sont obligatoires pour les Parties, sauf objection de leur part (art. 9).

Important est l'article 10 :

« 1. Sans préjudice des droits des Etats sur les eaux dans lesquelles ils sont habilités à exercer leur juridiction en matière de pêche conformément au droit international, toute Partie contractante prend dans son territoire et sur ces eaux à l'égard de toutes les personnes et de tous les navires et, au-delà de ces eaux, à l'égard de ses ressortissants et de ses navires, des mesures appropriées pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention et des recommandations de la Commission qui lui sont applicables, ainsi que pour assurer la répression des infractions auxdites recommandations.

2. Les Parties contractantes s'engagent à collaborer en vue d'adopter des mesures efficaces visant à assurer l'application de la présente Convention et la réalisation de ses objectifs.

3. En outre, les Parties contractantes s'engagent à collaborer en vue d'instituer, sur la base d'une recommandation de la Commission, un système de contrôle international de l'application de celles des recommandations adoptées par la Commission qui seront choisies à cet effet, sauf dans les eaux sur lesquelles un Etat est habilité à exercer sa juridiction en matière de pêche conformément au droit international. L'adoption et la mise en œuvre d'une telle recommandation seront régies par les dispositions des articles 8 et 9 de la présente Convention.

4. Les Parties contractantes s'engagent à communiquer à la Commission, tous les deux ans ou chaque fois que la Commission le demandera, un compte rendu des mesures qu'elles ont prises en vertu du présent article. »

Cet article est à rapprocher de l'article 13 de la Convention sur l'Atlantique du Nord-Est. Il confie à l'Etat riverain le soin de faire respecter la Convention par tous les navires des Parties contractantes dans les eaux où il est habilité⁹⁷ à exercer sa juridiction de pêche; au-delà, ce soin revient à toute Partie à l'égard de ses ressortissants et navires. Par ailleurs le contrôle international futur ne s'appliquera pas dans les eaux sur lesquelles un Etat est habilité à exercer sa juridiction en matière de pêche. Enfin, la Partie contractante, qui ne souhaiterait pas que le contrôle s'applique à ses propres navires, peut toujours formuler des objections à la recommandation de la Commission⁹⁸.

*
**

Le contrôle international a ses vertus. Il est plus efficace en ce sens qu'une action conjointe des Etats permet de couvrir plus facilement les espaces à

⁹⁷ Et non « habitué » comme mentionné erronément au *Moniteur belge*.

⁹⁸ CARROZ, J.E., « La commission internationale des pêches pour l'Atlantique du Sud-Est », *C.Y.I.L.*, 1971, p. 24.

surveiller, surtout maintenant que l'accroissement des besoins alimentaires, le progrès technique et l'insuffisante productivité des zones exploitées habituellement ont conduit les flottes de pêche à opérer sur des fonds éloignés, situés bien au-delà des limites nationales. Il est moins coûteux parce qu'il n'oblige pas les Etats à être omniprésents. Il est plus équitable dans la mesure où un contrôleur étranger sera moins sensible aux considérations de nationalité voire aux liens de terroir. Enfin, il est moins discriminatoire car il atténue des disparités pouvant résulter de contrôles strictement nationaux.

Mais cette police a aussi ses faiblesses. Au plus nombreuses sont les Parties contractantes, au plus restreint risque d'être le contrôle : la saisie des navires et l'arrestation des personnes ne sont pas autorisées dans les conventions sous revue alors qu'elles ont été prévues dans les accords réunissant un nombre limité de participants⁹⁹. Si la Convention de Londres de 1967 incorpore les dispositions relatives au contrôle dans le texte de l'accord, des réserves peuvent être faites sur des points importants et, dans le cadre des conventions relatives à l'Atlantique, les recommandations des commissions respectives ne sont obligatoires qu'après acceptation des Parties. L'intérêt du contrôle résidant dans son universalité, on tend à éviter réserves et objections en atténuant son contenu.

Enfin, le contrôle étant effectué par les Etats, il est fonction des moyens qu'ils ont en mesure de mettre en œuvre et des pratiques qu'ils ont coutume de suivre.

On voit donc que le caractère international de ce contrôle est encore limité, les organes intergouvernementaux n'ayant été dotés que d'une faible compétence de coordination, assortie, il est vrai, d'un droit de proposition ou de recommandation qui n'est pas négligeable et souvent d'un droit d'information sur la façon dont le contrôle est effectué¹⁰⁰.

Le poids étatique se manifeste encore par le fait que l'application des sanctions relève toujours de l'Etat du pavillon. En guise de compromis entre les nécessités de la conservation des espèces et les exigences des souverainetés nationales, on a tendance à étendre l'application des mesures de conservation à l'ensemble de l'espace marin considéré mais à exclure du contrôle les zones dans lesquelles les Etats exercent leur juridiction, telles que la mer territoriale et la zone de pêche réservée. De surcroît, il est généralement prévu que le système mis en place n'affecte aucunement des questions controversées comme la largeur de la mer territoriale ou l'étendue de la zone de pêche réservée¹⁰¹.

⁹⁹ Ce qui n'a d'ailleurs pas été sans causer quelques difficultés pratiques, dues à la distance entre le lieu de saisie et le lieu de remise aux autorités du délinquant; voir COLLIARD, *op. cit.*, pp. 214 et ss.

¹⁰⁰ Sur le rôle et le poids des commissions internationales de pêche voir de pertinents commentaires chez KOERS, *op. cit.*, 1970, pp. 13-22 et 28-31.

¹⁰¹ CARROZ et ROCHE, *op. cit.*, *A.J.I.L.*, 1967, p. 701.

Etant donné les développements qu'imposera la conservation des espèces d'une part, les déficiences inhérentes au système actuel d'autre part, il est possible que le caractère international du contrôle s'accroisse un jour sous la pression des circonstances¹⁰². Mais le chemin à parcourir reste long et les modalités de la police resteront probablement différentes suivant le champ d'application, les Parties en cause et le genre d'objectifs poursuivis¹⁰³.

¹⁰² CARROZ et ROCHE, *op. cit.*, *C.Y.I.L.*, 1968, pp. 87-90.

¹⁰³ Deux conventions récentes illustrent cette tendance.

Le 11 février 1972 a été mise au point à Londres, lors d'une conférence réunissant douze Etats, l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Chili, la France, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, l'Afrique du Sud, l'U.R.S.S., la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, une convention sur la protection des phoques de l'Antarctique (texte dans *R.G.D.I.P.*, 1973, pp. 555-564, et *I.L.M.*, 1972, pp. 251-259). Elle s'applique « aux mers » situées au sud du 60° latitude sud et couvre donc tant la haute mer que les espaces revendiqués par certains pays tels que l'Argentine comme appartenant à leur mer territoriale (art. 1). Les Parties réaffirment à ce propos les dispositions de l'article 4 du Traité de l'Antarctique, signé à Washington le 1^{er} décembre 1959, qui met en veilleuse les affirmations de souveraineté des Etats dans cette région, tout en leur permettant de ne pas y renoncer (Voir sur ce « gel du contentieux » DUPUY, R.J., « Le traité sur l'Antarctique », *A.F.D.I.*, 1960, c.a. pp. 123-126).

Il a été jugé nécessaire d'élaborer une convention particulière pour régler le problème de la protection des phoques en raison de l'article 6 du Traité sur l'Antarctique précisant que ce dernier ne saurait porter atteinte ou préjudice « aux droits ou à l'exercice des droits reconnus à tout Etat par le droit international en ce qui concerne les parties de la haute mer se trouvant dans la région ainsi délimitée ». De ce fait la chasse et la pêche en haute mer au sud du 60° latitude sud ne pouvaient faire l'objet de mesures convenues dans le cadre de l'article 9 du Traité. Or environ 80 % des phoques vivent en permanence sur des glaçons dérivants et ne sont donc pas protégés. Par ailleurs la rédaction d'une convention séparée permettrait l'abandon de la règle de l'unanimité en vigueur dans le Traité sur l'Antarctique et autoriserait la participation ou l'adhésion ultérieure de pays non signataires de ce dernier.

Quant au contrôle, il était fortement prôné par les Etats-Unis, mais guère souhaité par la plupart des autres délégations parce qu'il s'agissait d'une industrie non encore pratiquée dans ces régions. En guise de compromis, l'art. 6, § 1, prévoit qu'à la demande d'une Partie contractante une réunion sera organisée le moment venu aux fins de créer « un système efficace de contrôle, y compris l'inspection » à la majorité des deux tiers des Parties, en ce compris le vote affirmatif des Etats signataires de la Convention, présents à la réunion (Voir les déclarations du Chili et des Etats-Unis *in I.L.M.*, 1972, p. 417).

Une autre convention significative est celle qui a été signée à Gdansk le 13 septembre 1973 sur la pêche et la conservation des ressources vivantes de la mer Baltique et des Belts par le Danemark, la République démocratique allemande, la République fédérale d'Allemagne, la Suède, l'U.R.S.S., la Pologne et la Finlande (*I.L.M.*, 1973, pp. 1291-1297). Elle ne s'applique pas aux eaux intérieures (art. 2) et est conclue sans préjudice des droits, revendications et points de vue des Parties contractantes en ce qui regarde la limite de leurs eaux territoriales et l'étendue de leur juridiction en matière de pêche, conformément au droit international (art. 3).

Une commission internationale est créée, habilitée à recommander des mesures appropriées parmi lesquelles toutes mesures de contrôle de l'application des recommandations de la commission liant les Parties (art. 10 g). Celles-ci peuvent en effet faire objection auxdites recommandations (art. 11). Toutefois, l'article 12, relatif au contrôle, n'envisage celui-ci que sur une base strictement nationale :

- « 1. Each contracting State shall take in regard to its nationals and its vessels appropriate

CHAPITRE V

LE POUVOIR DE POLICE EN MATIÈRE DE POLLUTION DES MERS

I. LA CONVENTION DE BRUXELLES DU 29 NOVEMBRE 1969

À la suite de l'échouement au mois de mars 1967 du pétrolier libérien *Torrey Canyon* au large de la Cornouaille anglaise, les côtes de la Grande-Bretagne et de la France furent massivement polluées en dépit d'une intervention du gouvernement britannique qui, après avoir hésité, se résolut à bombarder l'épave et incendier ce qui restait de la cargaison¹⁰⁴.

Cet événement souleva à juste titre une émotion considérable et des négociations furent immédiatement entreprises au sein de l'O.M.C.I. Elles aboutirent le 29 novembre 1969 à la signature par une vingtaine d'États de la Convention de Bruxelles sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures¹⁰⁵. Cet accord marque une nouvelle et importante exception à la compétence de l'État du pavillon en haute mer.

measures to ensure the application of the provisions of this Convention and of the recommendations of the Commission which have become binding for the Contracting State and in case of their infringement shall take appropriate action.

2. Without prejudice to the sovereign rights of the Contracting States in regard to their territorial sea and to the rights in their fishing zones, each Contracting State shall implement recommendations of the Commission binding on that State through its national authorities, within its territorial sea and in the waters under its fisheries jurisdiction.

3. Each Contracting State shall furnish to the Commission at such time and in such form as may be required by the Commission, the available statistical data and information referred to in Article IX paragraph 1(a), as well as information on all actions taken by it in accordance with paragraphs 1 and 2 of this Article. » Voir QUENEUDEC, J.P., *A.F.D.I.*, 1973, p. 813.

¹⁰⁴ BÖHME, E., *Tänkerumfalle auf dem hohen Meer*, Hamburg, 1970; BROWN, E.D., « The Lessons of the Torrey Canyon, International Law Aspects », *Current Legal Problems*, 1968, pp. 113-136; DE AZCARRAGA, J.L., « Algunas reflexiones en torno al siniestro del Torrey Canyon », *Antario Hispano-luso-americano de derecho internacional*, 1967, pp. 165-184; DE SMET, R., « Le cas du Torrey Canyon », *J.T.*, 1967, pp. 289-292, 427; DU PONTAVICE, E., *La pollution des mers par les hydrocarbures*, Paris, 1968; QUENEUDEC, J.P., « Les incidences de l'affaire du *Torrey Canyon* sur le droit de la mer », *A.F.D.I.*, 1968, pp. 701-718; SPINEDI, M., « Problemi di diritto internazionale sollevati dal naufragio della *Torrey Canyon* », *Rivista di diritto internazionale*, 1967, pp. 653-673.

¹⁰⁵ BÖHME, *op. cit.*, pp. 57-63; BROWN, E.D., *The Legal Regime of Hydrospace*, London, 1971, pp. 146-158; DU PONTAVICE, E., « Prévention et répression de la pollution des eaux par les hydrocarbures », *Gazette du Palais*, 1969, p. 164; FERONE, *op. cit.*, pp. 112-114; KOJANEC, G., « Equilibre écologique et pollution de la mer », *Comunità Internazionale*, 1971, pp. 384-401; LUCCHINI, L., « La pollution des mers par les hydrocarbures : les conventions de Bruxelles de novembre 1969 ou les fissures du droit international classique », *J.D.I.*, 1970, pp. 795-827 et texte pp. 828-843; QUENEUDEC, J.P., *A.F.D.I.*, 1969, pp. 747-760; QUENEUDEC, J.P., *La contamination del mar ante el derecho internacional*, Valladolid, 1971. Un protocole, fait à Londres le 2 novembre 1973, étend les principes de la Convention de 1969 à la pollution causée par des substances autres que les hydrocarbures (*I.L.M.*, 1974, pp. 605-610).

En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1, « Les Parties à la présente Convention peuvent prendre en haute mer les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer les dangers graves et imminents que présentent pour leurs côtes ou intérêts connexes une pollution ou une menace de pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures à la suite d'un accident de mer ou des actions afférentes à un tel accident, susceptibles selon toute vraisemblance d'avoir des conséquences dommageables très importantes »¹⁰⁶.

Au contraire de la pollution intentionnelle dont traite la Convention de Londres de 1954, est visée ici la pollution résultant d'un « accident de mer » (abordage, échouement ou autre incident de navigation ou autre événement survenu à bord ou à l'extérieur du navire qui aurait pour conséquence soit des dommages matériels, soit une menace immédiate de dommages matériels, dont pourrait être victime un navire et sa cargaison (art. 2, § 1). Les « intérêts connexes » ont trait :

« a) aux activités maritimes, côtières, portuaires ou d'estuaires y compris aux activités de pêcheries, constituant un moyen essentiel d'existence pour les intéressés;

b) à l'attrait touristique de la région considérée;

c) à la santé des populations riveraines et au bien-être de la région considérée, y compris la conservation des ressources biologiques marines, de la faune et de la flore » (art. 2, § 4).

Les conditions d'exercice du droit d'intervention sont détaillées à l'article 3 :

- l'Etat riverain doit au préalable consulter les autres Etats mis en cause et en particulier l'Etat du pavillon;
- il doit notifier sans délai les mesures envisagées aux personnes physiques ou morales connues de lui ou lui signalées comme ayant des intérêts qui pourraient vraisemblablement être compromis ou affectés par ces mesures (propriétaires de navires et de la cargaison, armateur, affréteur, chargeur, voire assureur) et prendre leurs avis éventuels en considération;
- il *peut*, avant de prendre des mesures, consulter les experts indépendants choisis sur une liste tenue à jour par l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime. Il s'agit là d'une faculté, qui est cependant de nature à éviter des déboires à l'Etat riverain;

¹⁰⁶ Les bâtiments de guerre et autres navires d'Etat exploités par lui et affectés exclusivement à un service gouvernemental non commercial échappent à la Convention (art. 1, § 2), tout comme les installations ou autres dispositifs utilisés pour l'exploitation du fond des mers, des océans et de leur sous-sol et l'exploitation de leurs ressources (art. 2, § 2).

- en cas d'urgence, il peut prendre les mesures requises immédiatement¹⁰⁷;
- il notifie sans délai les mesures prises aux Etats et aux personnes intéressées qui sont connues ainsi qu'à l'O.M.C.I.

Lesdites mesures, prises pour « prévenir, atténuer ou éliminer les dangers », doivent être « proportionnées aux dommages que (l'Etat riverain) a effectivement subis ou dont il est menacé » (art. 5, § 1). Elles « ne doivent pas aller au-delà de celles que l'on peut raisonnablement considérer comme nécessaires pour atteindre le but mentionné à l'article premier, et elles doivent prendre fin dès que ce but a été atteint; elles ne doivent pas empiéter sans nécessité sur les droits et intérêts de l'Etat du pavillon, d'Etat tiers ou de toute autre personne physique ou morale intéressée » (§ 2). Pour ce faire on tiendra compte (§ 3) :

- « a) de l'étendue et de la probabilité des dommages imminents, si ces mesures ne sont pas prises;
- b) de l'efficacité probable de ces mesures;
- c) de l'ampleur des dommages qui peuvent être causés par ces mesures. »

Les mesures ne sont pas autrement définies. Il pouvait difficilement en être autrement, mais elles n'excluent aucunement la destruction d'un navire étranger en haute mer. Les mesures prises en contravention avec les dispositions de la Convention et ayant causé à autrui un préjudice entraîneront obligation de dédommagement pour autant qu'elles dépassent ce qui était raisonnablement nécessaire (§ 6). Outre le préjudice, il faudra donc prouver qu'il y a eu dans le chef de l'Etat riverain à la fois un acte illicite et un abus de droit, chose à coup sûr délicate car l'appréciation doit se faire en tenant compte des circonstances existant au moment de l'adoption des mesures et non *a posteriori*.

C'est en raison des dangers exceptionnels que peuvent comporter de tels accidents en mer que la Convention reconnaît à l'Etat riverain une sorte de droit d'auto-protection coercitif dont elle définit, avec autant de précision que possible, les limites et les modalités. Certes, l'Etat riverain reste doté en finale d'un pouvoir d'appréciation souverain, mais il devra l'exercer de bonne foi. L'exercice abusif de ce droit souverain entraînera réparation et tout litige en la matière sera soumis à conciliation ou arbitrage (art. 8 et annexe).

La Convention s'applique à l'égard de tout navire, quelle que soit sa nationalité. En principe, une telle dérogation au droit de la mer traditionnel ne saurait toucher les navires battant pavillon d'un Etat qui ne serait pas partie à la Convention, tout comme un Etat non contractant ne pourrait invoquer la Convention pour prendre des mesures à l'encontre d'un Etat étranger. *Res inter alios acta...* En fait cependant, plusieurs Etats ont déjà agi ou légiféré unilatéra-

¹⁰⁷ Il y a une certaine contradiction à n'autoriser l'Etat à prendre des mesures qu'en cas de danger imminent (art. 1) et à lui permettre de prendre, en cas d'urgence, des mesures sans notification ni consultation (art. 3).

lement dans ce domaine et il semble que le droit de l'Etat riverain de se protéger contre une menace grave et imminente de pollution soit en voie d'être tacitement admis par la communauté internationale¹⁰⁸.

A la différence de la Convention de Londres, la Convention de Bruxelles ne comporte aucune limite spatiale si ce n'est que, son champ d'application étant la haute mer¹⁰⁹, la mer territoriale en est exclue, où l'Etat riverain étant souverain, n'est pas tenu de respecter les modalités prévues pour l'exercice du droit d'intervention¹¹⁰. Même si l'accident est survenu dans la mer territoriale, ce droit peut être exercé en haute mer au cas où les courants marins auraient fait dériver l'épave vers le large. Enfin, rien n'interdit une action conjointe d'Etats riverains menacés, quoique en principe l'imminence du danger soit le critère pour désigner l'Etat appelé à prendre des mesures.

II. LA CONVENTION D'OSLO DU 15 FEVRIER 1972

Douze pays, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Islande, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Grande-Bretagne et la Norvège ont signé le 15 février 1972 à Oslo une Convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs¹¹¹. Elle a pour but d'interdire, sauf cas de force majeure, le déversement de certains produits toxiques dans la mer territoriale et la haute mer de l'Atlantique du Nord-Est, à l'exclusion de la Baltique et de la Méditerranée et de subordonner l'immersion d'autres produits à la délivrance d'un permis spécifique délivré par les autorités nationales compétentes.

Une commission surveillera la mise en œuvre de la Convention, recevra et « appréciera » les listes des permis et agréments ainsi que les immersions opérées, définira la procédure-type qui devra être adoptée à cette fin et fera les recommandations appropriées (art. 17).

¹⁰⁸ DU PONTAVICE, *op. cit.*, 1973, pp. 114, 122-123, 132, et WARBRICK, C., « The regulation of Navigation », *N.D.L.S.*, III, p. 147, considèrent ce droit comme acquis. Plus nuancé est BOUCHEZ, *op. cit.*, 1972, pp. 23-24, tandis que BÖHME, *op. cit.*, p. 60, se prononce négativement, tout au moins dans l'état actuel du droit. On remarquera à ce propos que l'article 5, § 4, de la Convention de Londres du 2 novembre 1973 sur la prévention de la pollution par les navires (voir *infra*) dispose : « With respect to the ships of non-Parties to the Convention, Parties shall apply the requirements of the present Convention as may be necessary to ensure that no more favourable treatment is given to such ships »...

¹⁰⁹ Celle-ci n'est pas autrement précisée mais le contexte indique clairement qu'il s'agit de parties de la haute mer adjacentes à la mer territoriale. BOUCHEZ, *op. cit.*, 1972, p. 24.

¹¹⁰ FLEISCHER, *op. cit.*, p. 91.

¹¹¹ *I.L.M.*, 1972, pp. 262-266; *R.G.D.I.P.*, 1973, pp. 244-245.

L'article 15 dispose :

« 1. Chacune des Parties contractantes s'engage à veiller au respect des dispositions de la présente Convention :

- a) par les navires et aéronefs immatriculés sur son territoire;
- b) par les navires et les aéronefs chargeant sur son territoire des substances et des matériaux destinés à l'immersion;
- c) par les navires et aéronefs dont on pense qu'ils se livrent à l'immersion dans les limites de sa mer territoriale.

2. Chacune des Parties contractantes s'engage à donner pour instructions à ses navires et aéronefs d'inspection maritime ainsi qu'aux autres services qualifiés de signaler à leurs autorités nationales tous incidents ou situations en haute mer qui font soupçonner qu'il y a eu ou qu'il va y avoir immersion contraire aux dispositions de la présente Convention. Cette Partie contractante en informera, si elle le juge opportun, toute autre Partie contractante intéressée.

3. Chacune des Parties contractantes prendra sur son territoire les mesures appropriées pour prévenir et punir tout comportement contraire aux dispositions de la présente Convention.

4. Les Parties contractantes s'engagent à se prêter assistance mutuelle en tant que de besoin dans la lutte contre les accidents de pollution provenant de l'immersion en mer, et à échanger des informations sur les manières de faire face à de tels accidents.

5. Les Parties contractantes conviennent, en outre, de travailler en commun à l'établissement de procédures de coopération pour l'application de la Convention, en particulier en haute mer.

6. Rien dans la présente Convention ne portera atteinte à l'immunité d'Etat attachée à certains navires en vertu du droit international. »

On ne saurait dire que la Convention innove en matière de contrôle international, dont elle ne fait que prévoir la possibilité, de façon d'ailleurs fort vague. La surveillance reste nationale : chaque Partie contractante est tenue d'assurer le respect de la Convention sur son territoire ou dans sa mer territoriale ainsi que en haute mer pour les navires et aéronefs qui relèvent d'elle¹¹². Elle n'exerce donc que sa compétence territoriale ou celle qui est attachée au pavillon.

La Convention constituait néanmoins un premier pas dans un domaine qui

¹¹² L'art. 19, § 2, les définit comme suit : « Navires et aéronefs signifient bâtiments de mer et engins volants de quelque type que ce soit. Cette expression recouvre également les engins sur coussins d'air, les engins flottants — qu'ils soient auto-propulsés ou non — et les plates-formes fixes ou flottantes ». Voir VAN DER MENSBRUGGHE, Y., « Réflexions sur la définition du navire dans le droit de la mer », *Actualités du droit de la mer*, Pédone, Paris, 1973, pp. 62-75, 95,97.

n'avait pas jusqu'alors fait l'objet d'une réglementation internationale et qui pourtant la demandait d'urgence¹¹³.

II. LA CONVENTION DE LONDRES DU 13 NOVEMBRE 1972

Adoptée par de nombreux Etats, la Convention sur la prévention de la pollution marine résultant de l'immersion de déchets et d'autres matières¹¹⁴ étend les principes de la Convention d'Oslo au plan mondial.

Elle s'applique en effet à toutes les eaux marines, à l'exception des eaux intérieures des Etats (art. 3, § 3).

L'article 7 dispose :

« 1. Chaque Partie contractante applique les mesures requises pour la mise en œuvre de la présente Convention à tous

- a) les navires et aéronefs immatriculés sur son territoire ou battant son pavillon;
- b) les navires et aéronefs chargeant sur son territoire ou dans ses eaux territoriales des matières qui doivent être déversées;
- c) les navires, aéronefs et plates-formes fixes ou flottantes relevant de sa juridiction et présumés effectuer des opérations d'immersion.

2. Chaque Partie prend sur son territoire les mesures appropriées pour prévenir et réprimer les actes contraires aux dispositions de la présente Convention.

3. Les Parties conviennent de coopérer à l'élaboration de procédures en vue de la mise en œuvre efficace de la présente Convention, particulièrement en haute mer, y compris des procédures de notification des navires et aéronefs observés alors qu'ils se livrent à des opérations d'immersion en contravention des dispositions de la présente Convention.

4. ...

5. Rien dans la présente Convention ne porte atteinte au droit de chaque Partie d'adopter d'autres mesures, conformément aux principes du droit international, pour prévenir l'immersion en mer.

Il s'inspire de l'article 15 de la Convention d'Oslo, plus précis sur certains points mais guère beaucoup plus explicite en matière de police.

Cette réticence était compréhensible vu les divergences d'opinion entre les Parties sur un point connexe mais d'intérêt majeur. L'article 13 est révélateur de la tension — non résolue — entre partisans d'une zone de pollution pouvant aller jusqu'à 200 milles où l'Etat exercerait un pouvoir de police et les tenants de la compétence exclusive de l'Etat du pavillon :

¹¹³ Voir DU PONTAVICE, *op. cit.*, 1973, pp. 129-130; QUENEUDEC, *op. cit.*, *A.F.D.I.*, 1970, pp. 739-740; 1973, p. 815; *R.G.D.J.P.*, 1966, pp. 757-759; 1968, pp. 753-754; 1971, pp. 834-836.

¹¹⁴ *I.L.M.*, 1972, pp. 1291-1314; *I.C.L.Q.*, 1973, pp. 772-774.

« Rien dans cette Convention ne préjuge la codification et l'élaboration du droit de la mer par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer convoquée en vertu de la résolution 2750C (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les revendications et positions juridiques présentes ou futures de tout Etat envers le droit de la mer et la nature et l'étendue de sa juridiction côtière et de la juridiction qu'il exerce sur les navires battant son pavillon. Les Parties contractantes conviennent de se consulter lors d'une réunion qui sera convoquée par l'Organisation postérieurement à la Conférence sur le droit de la mer et en aucun cas plus tard qu'en 1976 afin de définir le droit et la responsabilité d'un Etat côtier d'appliquer les dispositions de la Convention dans une zone adjacente à ses côtes ¹¹⁵⁻¹¹⁶. »

*
**

En matière de pollution, la Convention de Bruxelles de 1969 est assurément le texte qui déroge le plus au droit de la mer classique. Quant aux Conventions d'Oslo et de Londres, il n'est pas exclu que, à l'instar de ce qui s'est passé dans le domaine des pêcheries, les Parties contractantes en viennent un jour à établir un système de contrôle international, mais cette éventualité ne paraît pas devoir se produire dans l'immédiat.

On remarquera d'ailleurs que ni la Convention de Londres du 12 mai 1954, amendée en 1962, 1969 et 1971 ¹¹⁷, ni l'Accord de Bonn du 8 juin 1969 ¹¹⁸ ne prévoient des actions de police en haute mer. Il en est de même de la Convention de Londres du 2 novembre 1973 sur la prévention de la pollution par les navires ¹¹⁹, destinée à remplacer celle de 1954. Elle n'envisage le contrôle que dans les ports et terminaux *off shore* (art. 4 à 6). Les Parties contractantes coopéreront, il est vrai, en matière de détection des infractions, qu'elles se signaleront mutuellement (art. 6, § 1 et 8, § 4). Par ailleurs toute infraction commise dans la juridiction d'une Partie sera interdite et sanctionnée par celle-ci, qui pourra soit envisager des poursuites conformément à sa propre législation, soit transmettre le dossier à l'autorité dont relève le navire (art. 4, § 2). L'article 9, § 3 précise que « The term jurisdiction in the present Convention shall be construed in the light of international law in force at the time of application or interpretation of the present Convention ».

Quant à la Convention de Paris sur la prévention de la pollution marine

¹¹⁵ L'Organisation visée sera chargée des tâches de secrétariat et désignée par les Parties contractantes trois mois après l'entrée en vigueur de la Convention (art. 14).

¹¹⁶ Voir DUNCAN, R.N., « The 1972 Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes at Sea », *Journal of Maritime Law and Commerce*, 1974, n° 2, pp. 299-305. DE MESTRAL, A.L.C., « La Convention sur la prévention de la pollution résultant de l'immersion de déchets », *C.Y.I.L.*, 1973, pp. 226-243, e.a. pp. 237-241; QUENEU-DEC, J.P., *A.F.D.I.*, 1973, pp. 815-817.

¹¹⁷ *N.D.L.S.*, II, 1973, pp. 557-591.

¹¹⁸ *R.G.D.I.P.*, 1970, pp. 230-234.

¹¹⁹ *ILL.M.*, 1973, pp. 1319 et ss.

d'origine tellurique, adoptée le 21 février 1974¹²⁰, elle ne prévoit pas de contrôle international mais des actions individuelles ou conjointes et une collaboration dans l'établissement d'un réseau de mesures et d'observations des pollutions marines (art. 1, § 2 et art. 11).

On peut en dire autant de la Convention d'Helsinki du 22 mars 1974 sur la protection de l'environnement marin dans l'aire de la mer Baltique, signée par le Danemark, la Finlande, la République fédérale d'Allemagne, la République démocratique allemande, la Pologne, la Suède et l'U.R.S.S.¹²¹, où la lutte contre la pollution est envisagée essentiellement sur base nationale sans exclure cependant la coopération et l'assistance dans la recherche des infractions (art. 3, 4, 9 et annexe IV).

CHAPITRE VI

LE POUVOIR DE POLICE EN MATIERE NUCLEAIRE

Afin de compléter cet examen, il sera brièvement fait mention du pouvoir de police dans un domaine très particulier, celui du désarmement nucléaire. En l'occurrence le contrôle ne s'exerce plus à l'égard d'activités privées, mais essentiellement à l'égard d'activités auxquelles l'Etat se livre dans le cadre de sa défense nationale. En raison du lieu où peut s'effectuer ce contrôle et des modalités qu'il comporte, il semble que la notion de pouvoir de police des Etats en haute mer puisse lui être étendue.

I. LE TRAITE DE MEXICO DU 14 FEVRIER 1967

Le traité visant à l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine, signé à Mexico le 14 février 1967¹²², prévoit une double forme de contrôle, régional et universel.

En vertu de l'article 13 : « Chaque Partie contractante négociera des accords — multilatéraux ou bilatéraux — avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, en vue de l'application de son système de garanties à leurs activités nucléaires. » Par ailleurs l'article 16 prévoit que tant l'Agence que le Conseil, élu par la Conférence générale parmi les Parties contractantes et chargé du contrôle lui

¹²⁰ *I.L.M.*, 1974, pp. 352-376.

¹²¹ *I.L.M.*, 1974, pp. 545-590; *I.C.L.Q.*, 1974, pp. 670-672.

¹²² Voir le texte chez VENEZIA, J.C., *Stratégie nucléaire et relations internationales*, Paris, Coll. U, 1971, pp. 129-151 et *in R.G.D.I.P.*, 1967, pp. 822-839; DUPUY, R.J., « L'affectation exclusive du lit des mers et des océans à une utilisation pacifique », *Le fond des mers*, Paris, Coll. U, 1971, pp. 35-36; FISCHER, G., « La non-prolifération des armes nucléaires », *A.F.D.I.*, 1967, pp. 86-98; GARCIA ROBLES, A., « Mesures de désarmement dans des zones particulières : le traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine », *R.C.A.D.I.*, 1971, vol. 133, pp. 49-104; ROBINSON, D.R., « The Treaty of Tlatelolco and the U.S. : a Latin-American Nuclear Free Zone », *A.J.I.L.*, 1970, pp. 282-309.

aussi, ont la faculté d'effectuer des inspections spéciales au sujet desquelles le paragraphe 4 précise : « Les Parties contractantes conviennent de permettre aux inspecteurs chargés de ces enquêtes spéciales d'avoir accès, librement et sans restriction, à tous lieux et à tous renseignements directement et intimement liés au soupçon de violation du présent traité, dont ils auraient besoin pour accomplir leur tâche... »

L'Agence exercera ses compétences dans son domaine propre à savoir l'utilisation civile des matières, équipements et installations nucléaires, tandis que le Conseil contrôlerait plus particulièrement l'interdiction des essais ainsi que l'introduction ou l'importation d'armes nucléaires.

Quant au champ d'application du traité, il comprend « la mer territoriale, l'espace aérien et tout autre lieu sur lequel l'Etat exerce sa souveraineté, conformément à sa législation » (art. 3). Certaines de ces législations étant particulièrement extensives, il s'ensuit que tant à l'Est qu'à l'Ouest le traité s'appliquerait à certaines portions de la haute mer. Cette disposition, qui a suscité des protestations de la part de certains Etats tels les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France, n'a pas facilité l'adhésion des puissances nucléaires¹²³.

II. LE TRAITE FAIT A LONDRES, MOSCOU ET WASHINGTON DU 11 FEVRIER 1971

Le traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol, fait à Londres, Moscou et Washington le 11 février 1971¹²⁴, étend son champ d'application jusqu'à la limite extérieure de la zone du fond des mers coïncidant avec la limite extérieure de la zone de 12 milles mentionnée dans la deuxième partie de la Convention de Genève sur la mer territoriale (art. 2). Toutefois, précise l'article 1, paragraphe 2, l'interdiction vise également cette zone, sauf qu'elle n'est pas valable pour l'Etat riverain et qu'elle ne s'applique pas aux fonds des mers situés au-dessous de sa mer territoriale.

L'interdiction est donc d'application 1) pour toutes les Parties à tout fond marin situé au-delà d'une bande côtière de 12 milles mesurée à partir des lignes de base utilisées pour la délimitation de la mer territoriale; 2) pour toutes les Parties hormis l'Etat riverain dans la bande de 12 milles non couverte par la

¹²³ Le protocole n° 2 du Traité, ouvert aux puissances nucléaires, a été signé par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France et la Chine.

¹²⁴ DUPUY, *op. cit.*, pp. 43-49; FISCHER, G., « Chronique du contrôle des armements », *A.F.D.I.*, 1969, pp. 142-153; 1970, pp. 72-84; HENKIN, L., « The Sea-Bed Arms Treaty, One Small Step More », *Columbia Journal of International Law*, 1971, pp. 61-65; STEIN, E., « Legal Restraints in Arms Control Agreements », *A.J.I.L.*, 1972, pp. 255-289, e.a. pp. 264-267. Texte in *I.L.M.*, 1971, pp. 145 et ss.

mer territoriale. Elle ne s'applique pas à l'Etat riverain dans la mer territoriale, celle-ci pouvant le cas échéant atteindre 12 milles.

Le traité prévoit à son article 3 un système de contrôle que l'on peut résumer comme suit :

- tout Etat Partie « a le droit de vérifier, en les observant, les activités des autres Etats Parties à condition que cette observation ne gêne pas lesdites activités » (§ 1). Ce faisant, le traité n'innove point, l'observation n'étant qu'un des aspects de la liberté de la haute mer.
- en cas de persistance de doutes raisonnables quant à l'exécution des obligations assumées en vertu du traité, les Parties intéressées collaboreront aux fins de toutes autres procédures de vérification dont elles pourront convenir, y compris l'inspection appropriée des objets, constructions, installations ou autres aménagements (§§ 2 et 3).
- les procédures de vérification se termineront par l'établissement d'un rapport et si la consultation et la collaboration prévues ne donnent pas de résultat satisfaisant, une Partie peut saisir le Conseil de sécurité (§ 4).
- les activités de vérification devront être exercées sans aucune gêne pour les activités des autres Parties et compte dûment tenu des droits reconnus conformément au droit international, y compris les libertés de la haute mer et les droits des Etats riverains à l'égard de l'exploration et de l'exploitation de leur plateau continental (§ 6).

Par ailleurs l'article 4 prévoit que le traité ne porte pas atteinte à la position des Parties touchant leurs droits et prétentions et la reconnaissance de ceux-ci quant aux eaux situées au large de leurs côtes ou quant au fond des mers et océans, y compris les plateaux continentaux.

Il est malaisé de déterminer avec précision la mesure dans laquelle l'inspection pourrait être effectuée à l'encontre de la volonté d'une Partie. L'obligation de collaboration paraît cependant impliquer l'assentiment de la Partie, soupçonnée d'infraction, sur les procédures de vérification.

L'enquête, dont question au paragraphe 3, est un terme générique qui ne paraît couvrir que l'obtention d'informations. Ce n'est qu'au cas où l'identité de l'Etat responsable ne peut être déterminée par ces enquêtes, que d'autres procédures de vérification, y compris cette fois l'inspection, pourraient être entreprises par l'Etat enquêteur.

Le pouvoir de police est en l'occurrence singulièrement restreint et il semble peu probable que l'article 3 soit d'une application aisée, pour autant qu'il soit jamais utilisé. En effet, la portée pratique de ce système semble assez relative, les deux super-puissances intéressées, à savoir le Etats-Unis et l'U.R.S.S., disposant des moyens de détection qui leur permettent de ne point avoir recours aux procédures de vérification envisagées.

Néanmoins la voie de négociations multilatérales qui a été choisie manifeste une tendance vers l'universalisation du contrôle qui, si elle reste assez théorique, est significative de l'évolution des esprits dans un domaine des relations internationales délicat entre tous.

CONCLUSIONS

Au terme de ce tour d'horizon il apparaît que :

1. indépendamment des actes de police « classiques » par lesquels les Etats concourent au maintien de l'ordre public en mer, il existe de nombreux cas dans lesquels une intervention est autorisée dans des zones déterminées, entre un certain nombre de contractants et dans des circonstances spécifiques;
2. ces manifestations de l'emprise étatique en milieu marin sont, par la force des choses et d'après leur objet, d'une ampleur variable et d'ailleurs souvent mal définie en raison des conceptions divergentes qui ont présidé à leur acceptation ¹²⁶;
3. cette situation est le reflet d'un ordre juridique en formation où la nécessité d'établir une règle se heurte tant à la souveraineté traditionnelle des Etats qu'à leur souci de préserver la haute mer d'empiétements superflus;
4. Ce réaménagement, qui est encore loin d'avoir atteint son terme, s'effectue de façon fragmentaire et dispersée mais il permet cependant de discerner une tendance vers un règlement collectif, éventuellement régional, des problèmes de la mer, en dépit d'une tendance inverse vers la soumission à l'Etat riverain d'espaces adjacents à ses côtes.

¹²⁶ DE SMET, *op. cit.*, pp. 203-204; KOERS, *op. cit.*, 1970, p. 30.