# ANNUAIRE DU RÉSEAU FRANCOPHONE DE DROIT INTERNATIONAL



R F
D I

VOLUME 1 - 2026

# Annuaire du Réseau francophone de droit international

ARFDI

Volume 1 – 2026

**Direction de l'Annuaire :** Pr Ezechiel Amani Cirimwami & Pr Raphaël Maurel

**Éditeur :** Publications du Réseau francophone de droit international

**ISSN :** à venir

**Licence :** CC BY 4.0

ARFDI, volume 1 © 2026 by RFDI is licensed under CC BY 4.0. To view a copy of this license, visit https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

# Sommaire


## Éditorial

Raphaël Maurel, « La naissance de l'ARFDI »..... 7

## Dossier spécial – La gouvernance internationale des océans à l'épreuve des défis humains, environnementaux, sécuritaires et de défense

1. Pascale Ricard, « L'Accord BBNJ : un outil d'intégration de la gouvernance internationale de la biodiversité marine »..... 15
2. Sophie Gambardella, « La lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée au sein des organisations régionales de gestion des pêches en Méditerranée »..... 37
3. Valériane Thool, « La contribution de l'Organisation mondiale du commerce à l'atteinte des objectifs mondiaux de diminution des subventions néfastes à l'environnement : l'exemple des subventions à la pêche »..... 55
4. Lucas Carlos Lima, « La conservation de la biodiversité dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme »..... 79
5. Carmen Achimescu, « Pêche maritime et droits de l'homme : le contrôle européen des pouvoirs de police au regard du droit de la mer »..... 95
6. Marianne Sigrist, « Les technologies de détection sous-marine à l'épreuve du droit de la mer : une recomposition des équilibres entre liberté de navigation, souveraineté étatique et sécurité maritime »..... 117
7. Eugène Nkili Mbida, « Les détroits servant à la navigation internationale à l'épreuve de la "sécurité bleue" : entre articulation des régimes et transformations du droit de la mer » 135

## Variétés

1. Pascal Jean-Baptiste, « L'unité de l'État en droit international : entre fait et norme. Réflexions à partir du droit interaméricain de la réparation des droits de l'homme »..... 157
2. Lise Bernard-Apéré, « De la libéralisation à la sécurisation des échanges : le droit du commerce international à l'épreuve du *de-risking* »..... 183
3. Junior Mumbala Abelungu, « L'appréhension du droit international par le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant »..... 205
4. Rita Rubayi Salama, « À la recherche des critères d'un mécanisme de vérité efficace et durable : une lecture critique de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) congolaise à la lumière d'expériences africaines »..... 231

## Libre-propos

Daniel Turp, « De la *Charte des Nations Unies* à une *Constitution de l'Humanité* : l'urgence d'une réforme de l'organisation internationale et la convocation d'une Conférence pour une Union mondiale »..... 263

# Éditorial – La naissance de l'ARFDI

Nous y sommes : le Réseau francophone de droit international (RFDI) dispose de sa propre revue scientifique.

Le RFDI, né à l'initiative et avec la complicité du regretté Éric David (Université libre de Bruxelles), de Daniel Dormoy (Université Paris XI Sceaux, devenue Université Paris Saclay) et de Daniel Turp (Université de Montréal) au début des années 2000 pour institutionnaliser l'organisation du Concours Charles-Rousseau et faire, comme son nom l'indique, « réseau », a toujours eu une activité scientifique. Plus ou moins dense selon les époques, cette activité s'est déroulée suivant différents formats concrets, allant de la discussion structurée autour de rapports préparés en amont par des membres du réseau à la table ronde réunissant, pendant la semaine de phase orale du Concours, professionnels et universitaires spécialistes de l'un des thèmes abordés par le cas pratique fictif de l'édition en cours, le tout en marge ou dans le cadre du traditionnel Colloque annuel du RFDI dont la première occurrence s'est tenue en 2004[1]. Ce colloque, dont on célèbrera la vingt-troisième édition en mai 2027 à Longueuil à l'invitation de l'Université de Sherbrooke, est un moment attendu des participantes et participants au Concours Charles-Rousseau, puisque s'y discutent des questions qui ont occupé les équipes représentant les Universités participantes des mois durant, et dont elles sont peu à peu devenues de fines connaisseuses. En termes de diffusion, le RFDI peut se féliciter d'un certain nombre de publications survenues à l'issue de ses premiers colloques[2], et même d'autres partenariats scientifiques féconds[3], publiées de manière alternée – conformément à la philosophie qui préside à toutes les activités du réseau – auprès de revues et éditeurs belge, français et québécois.

Deux raisons principales ont motivé la création de l'Annuaire dont cet éditorial ouvre le tout premier volume.

La première est la volonté, que j'ai portée dès ma « candidature » à la présidence du Réseau en 2024, de développer l'activité scientifique du RFDI. Alors que les colloques du RFDI sont l'occasion de débats stimulants et qu'ils réunissent en une même enceinte des collègues provenant de divers lieux de la francophonie – ce qui conduit souvent, *de facto*, à confronter

[1] D. Dormoy, D. Turp (dir.), *Aspects contemporains de l'occupation et de l'administration de territoires en droit international. Actes du premier colloque annuel du RFDI (2004)*, dossier *in Revue belge de droit international*, 2006, n° 1.

[2] V. les publications suivantes : D. Dormoy, D. Turp (dir.), *L'eau douce dans une perspective globale : droits fondamentaux, respect de l'environnement et liberté commerciale. Actes du deuxième colloque annuel du RFDI (2005)*, dossier *in Revue québécoise de droit international*, vol. 19, n° 2, 2006 ; D. Dormoy, H. Slim (dir.), *Réfugiés, immigration clandestine et centres de rétention des immigrés clandestins en droit international. Actes du troisième colloque annuel du RFDI (2006)*, Bruxelles, Bruylant, 2008 ; D. Dormoy (dir.), *La corruption et le droit international. Actes du quatrième colloque annuel du RFDI (2007)*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

[3] L. Tesoka, J. Ziller (dir.), *Union européenne et Outre-Mers : unis dans leurs diversités. Actes du colloque de Florence en partenariat RFDI/IDOM du 12 et 13 avril 2007*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008.

amicalement des visions et interprétations parfois légèrement différentes du même droit international – il est en effet dommageable qu'aucune trace écrite de ces échanges ne subsiste une fois l'édition annuelle du Concours achevée. Puisse l'ARFDI devenir non seulement un support de diffusion des Actes des colloques du RFDI, mais encore un espace de débat quant au droit international lui-même, à l'apport possible de la francophonie à son développement ou à sa stabilisation, ou encore aux approches théoriques et démarches méthodologiques caractérisant telle ou telle aire géographique francophone – ou différenciant « la francophonie », s'il est permis d'ainsi l'essentialiser, d'autres aires cette fois-ci linguistiques. Il me semble que la réunion, régulière et déjà institutionnalisée, d'autant d'internationalistes provenant d'États et de cultures juridiques différents doit permettre l'émergence de véritables apports scientifiques à la connaissance et à la compréhension du rôle, actuel et possible, des diversités culturelles et linguistiques dans la formation, l'application, l'interprétation et la création du droit international. Sans doute manquait-il un support académique de diffusion de ces échanges qui restent encore aujourd'hui trop informels. Le voici créé ; au RFDI de se saisir de ce nouvel outil.

La deuxième raison principale est le constat, opéré par nombre de collègues, du manque de supports de diffusion libres et ouverts de la doctrine francophone. À l'heure des veilles automatisées par IA et d'une fracture numérique mondiale devenue un gouffre béant, on peut en effet regretter qu'il soit si difficile, pour certains collègues et étudiants ne provenant ni d'Europe, ni d'Amérique du Nord, d'avoir accès à cette doctrine. Il est d'abord exact que l'écrasante majorité des productions scientifiques en droit international sont aujourd'hui en anglais. Il n'y a pas de raison de penser que cette situation évolue dans les prochaines années, favorablement ou défavorablement au français. Au contraire, le développement massif et rapide de l'IA, permettant aujourd'hui de traduire de manière acceptable et presque instantanément tout texte rédigé dans toute langue (sans permettre certes – pour l'instant – de comprendre la subtilité inhérente à la rédaction juridique de la langue d'origine), risque d'encourager le *statu quo*, et à plus long terme d'isoler les réseaux académiques les uns des autres, les locuteurs d'une langue A ne voyant demain plus l'intérêt de maîtriser par eux-mêmes une langue B, la doctrine en langue B étant aisément accessible et traduisible par IA. Les échanges directs et la construction d'une culture (au sens sociologique) commune entre États étant l'une des conditions du maintien de la paix et de la sécurité internationales ou *a minima* l'un de ses facteurs, il est difficile de totalement ignorer le sujet. Sans pessimisme excessif, on doit à tout le moins convenir que la communauté scientifique devra bien se saisir de l'enjeu et certainement se positionner, individuellement ou collectivement, sur ces questions délicates et inédites à l'avenir.

Toujours est-il que s'il est aisé de publier en anglais, le nombre de revues scientifiques y compris en accès ouvert étant considérable, il existe très (trop) peu de *fora* académiques écrits en français. La plupart des revues en langue française étaient, au moment où l'idée d'un ARFDI a germé en 2024, inaccessibles en ligne depuis la francophonie, soit du fait de leur publication exclusive au format papier, soit du fait de leur caractère payant – qui les rend en

pratique inaccessibles à la grande majorité des collègues étrangers[4]. La situation tend à vrai dire à s'inverser rapidement, à la quadruple faveur d'une prise de conscience collective du problème, du développement d'outils numériques permettant de créer plus aisément qu'autrefois de nouvelles revues scientifiques, de l'émergence à l'Université d'une génération d'internationalistes déterminée à pallier collectivement (et le cas échéant indépendamment des éditeurs classiques) cette lacune, et, il faut le signaler, du changement de modèle économique des éditeurs juridiques, qui visent actuellement davantage l'acquisition d'archives scientifiques que la publication exclusive de travaux doctrinaux inédits. Ce revirement de politique, qui ne traverse pas encore tous les éditeurs, a pour effets mécaniques d'encourager à la diffusion en accès libre des recherches nouvelles, mais de pousser en même temps au déréférencement progressif des archives des revues scientifiques pour l'instant accessibles gratuitement en ligne, l'avantage économique désiré ou supposé n'étant plus l'exclusivité scientifique mais la taille de la base de données d'entraînement du modèle d'IA générative juridique que chaque éditeur tente aujourd'hui de développer. Quoi qu'il en soit, il faut certainement se féliciter de la création récente de plusieurs revues au sein desquelles la doctrine francophone peut diffuser, gratuitement, le fruit de ses recherches et réflexions – à la condition toujours essentielle que celles-ci relèvent de l'excellence scientifique. L'ARFDI participe et entend participer de ce mouvement.

Encore faut-il que l'ARFDI soit une publication visible dans le monde académique. Dans un contexte d'économie de l'attention et de surcharge informationnelle quotidienne, là est sans doute son principal défi. Pour permettre la meilleure diffusion de l'ARFDI et des auteurs qui y publieront leurs réflexions, il faudra compter d'une part sur la qualité des articles qui y seront publiés, d'autre part sur le réseau de personnes associées ou ayant été associées au RFDI.

Sur le premier point, la qualité scientifique ne peut s'apprécier que par un processus éditorial exigeant, anonyme et par conséquent sélectif. Tout en veillant à la diversité de provenance géographique et de genre des personnes publiant à l'ARFDI, la direction de ce premier volume, assurée conjointement par le signataire de ces lignes et le Professeur Ezechiel Amani Cirimwami, vice-président « Recherche » du RFDI, a choisi de soumettre chaque proposition reçue à une double évaluation à l'aveugle par des paires et pairs. L'intégralité des articles reçus a ainsi fait l'objet de deux évaluations différentes par des enseignants-chercheurs qui présentent une expertise ou *a minima* ont mené des recherches scientifiques touchant au domaine principal du papier. Pour plusieurs d'entre eux, il a été décidé de recourir à une troisième évaluation. Au total, quarante-quatre évaluations ont ainsi été réalisées par des enseignants-chercheurs titulaires membres du RFDI ou non, pour onze articles finalement publiés dans le présent volume – le libre-propos généreusement proposé par Daniel Turp, co-fondateur du Concours Charles-Rousseau et du RFDI, n'a pour sa part, compte tenu de son caractère par nature libre, pas fait l'objet d'une telle évaluation. Que chaque personne qui a

[4] Il faut ici rendre hommage à la démarche historiquement novatrice de la *Revue québécoise de droit international*, prise comme modèle et exemple à l'occasion de nombreux débats sur le sujet de l'accessibilité de la doctrine francophone en droit international.

contribué à cette réussite et donné de son temps pour garantir la crédibilité scientifique et la qualité des contributions publiées soit ici sincèrement (bien qu'anonymement) remerciée. Qu'il soit également noté que tout processus est perfectible, et que celui développé au sein de l'ARFDI l'est en conséquence ; il pourra donc évoluer, toujours au service de la garantie de la qualité scientifique du contenu de l'Annuaire.

Sur le second point, la réussite de l'ARFDI dépendra non seulement de la qualité de son contenu, mais de la disposition des membres de l'immense réseau formel et informel qu'est le RFDI à le consulter, à le diffuser, à le citer, à le promouvoir dans ses réseaux professionnels, et à en discuter – sur le plan académique – le contenu. Que chaque personne lisant ces lignes soit ainsi chaleureusement invitée à diffuser le présent volume autour d'elle, le « bouche à oreille » numérique passant aujourd'hui autant par les boucles de courriels que par les plateformes de réseaux sociaux ou de recherche collaborative.

Quelques mots, enfin, concernant le contenu du présent volume. L'actualité internationale relative au droit de la mer est particulièrement dense, tant du fait des indéniables avancées normatives des dernières années (à commencer par l'adoption du traité dit « BBNJ » et l'application dans les mers et océans de la jurisprudence consultative internationale relative à la lutte contre le changement climatique) que de la résurgence de tensions dont le théâtre principal n'est autre que la mer. Qu'il s'agisse de l'exploitation des fonds marins, de la gouvernance des grands fonds marins, des coupures accidentelles ou volontaires de câbles sous-marins, de la contestation de la souveraineté d'anciens États colonisateurs sur certains territoires ultramarins, de l'accès aux pôles, des contentieux des zones économiques exclusives, de la lutte pour la survie de la biodiversité marine – et donc, à terme, de la survie de l'espèce humaine – ou encore des activités militaires en mer, les sujets d'intérêt en droit international sont nombreux. Le dossier « La gouvernance internationale des océans à l'épreuve des défis humains, environnementaux, sécuritaires et de défense », dont le contenu regroupe les Actes du 22e colloque annuel du RFDI (tenu à Nice en mai 2026 et organisé par la Professeure Anne Millet-Devalle, le Professeur Jean-Christophe Martin et Valériane Thool, tous trois membres du Conseil d'administration du RFDI) et des contributions issues d'un appel diffusé par la direction de l'Annuaire, entend répondre à certains de ces enjeux par des recherches approfondies, dont on espère qu'elles contribueront à leur meilleure compréhension. Des « Variétés » complètent utilement le dossier en abordant des questions d'actualité en droit international général, régional ou spécial, avant un libre-propos final dont la plume a été confiée au Professeur Daniel Turp.

La réalisation de ce premier volume fut évidemment un travail conséquent, comme toute entreprise de direction scientifique ; bien qu'il fallût ajouter au travail « classique » de direction la création et la conception même du projet éditorial, des feuilles de styles et de la charte graphique que l'on pourra librement critiquer, en autoédition respectueuse avant tout de standards scientifiques rigoureux. Il n'est pourtant qu'un début ; il est surtout une contribution que l'on espère durable à la diffusion de la doctrine francophone en droit international, et

l’expression de la conviction – à tout le moins, de la mienne – que dans un monde où le droit international est sans cesse contesté, l’échange scientifique et culturel autour d’un dénominateur commun qu’est ici la langue française est un redoutable outil d’innovation intellectuelle collective au service de la compréhension comme du développement du même droit international.

Longue vie à l’Annuaire du Réseau Francophone de Droit International !

Raphaël Maurel
Professeur à l’Université Bourgogne Europe
Président du Réseau francophone de droit international

# Dossier spécial

## La gouvernance internationale des océans à l'épreuve des défis humains, environnementaux, sécuritaires et de défense


1. Pascale Ricard, « L'Accord BBNJ : un outil d'intégration de la gouvernance internationale de la biodiversité marine »..... 15
2. Sophie Gambardella, « La lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée au sein des organisations régionales de gestion des pêches en Méditerranée »..... 37
3. Valériane Thool, « La contribution de l'Organisation mondiale du commerce à l'atteinte des objectifs mondiaux de diminution des subventions néfastes à l'environnement : l'exemple des subventions à la pêche »..... 55
4. Lucas Carlos Lima, « La conservation de la biodiversité dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme »..... 79
5. Carmen Achimescu, « Pêche maritime et droits de l'homme : le contrôle européen des pouvoirs de police au regard du droit de la mer »..... 95
6. Marianne Sigrist, « Les technologies de détection sous-marine à l'épreuve du droit de la mer : une recomposition des équilibres entre liberté de navigation, souveraineté étatique et sécurité maritime »..... 117
7. Eugène Nkili Mbida, « Les détroits servant à la navigation internationale à l'épreuve de la "sécurité bleue" : entre articulation des régimes et transformations du droit de la mer » 135

# L'Accord BBNJ : un outil d'intégration de la gouvernance internationale de la biodiversité marine

Pascale Ricard[1]

L'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM)[2] et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (Accord « BBNJ », pour « *Biodiversity beyond national jurisdiction* »), adopté le 19 juin 2023 à New York, est entré en vigueur le 17 janvier 2026[3] et regroupait en octobre 2026 145 signataires et 104 Parties. Qualifiée d'historique[4], son adoption a marqué une étape déterminante pour la conservation de la biodiversité dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale, dans un contexte géopolitique marqué par de fortes tensions et *a priori* peu propice à la coopération internationale sur des questions environnementales. L'Accord vise à opérationnaliser certaines dispositions de la CNUDM en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité marine. Il s'agit en particulier de celles relevant de la Partie XII sur la protection et la préservation du milieu marin (en matière d'évaluation de l'impact environnemental des activités en mer et d'outils de gestion par zone, dont font partie les aires marines protégées) et celles relatives au renforcement des capacités des États en développement et au transfert des technologies marines. Un régime spécifique relatif au partage des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques marines ainsi que des données de séquençage numérique y relatives est mis en place, dans la continuité du dispositif découlant de la Convention sur la diversité biologique[5] et de son Protocole de Nagoya[6] – mais aussi, et surtout, en complément de celui-ci.

Ce champ d'application *ratione materiae* avait été identifié dès 2011 par le groupe de travail spécial officieux à composition non limitée chargé d'étudier les questions relatives à la

[1] Chargée de recherche au CNRS, Aix Marseille Univ, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France ; chercheuse associée à l'EDIEC.

[2] CNUDM, adoptée le 10 décembre 1982 à Montego Bay, Jamaïque et entrée en vigueur le 16 novembre 1994, 172 Parties.

[3] Le délai entre l'adoption et l'entrée en vigueur de l'Accord peut être considéré comme bref : en moyenne, il est de quatre ans pour les accords environnementaux et le double pour les accords en lien avec le droit de la mer. R. Blasiak, J.-B. Jouffray, « When will the BBNJ Agreement deliver results? » *npj Ocean Sustainability* 3, 21, 2024.

[4] Voir par exemple M. Valo, « Ce que prévoit le traité sur la haute mer, étape historique dans la protection des océans », *Le Monde*, 9 mars 2023 ; « Parole du Futur : un accord historique devient enfin opérationnel, la haute mer entre dans une nouvelle ère », *Futura*, 19 janvier 2026 ; United Nations, *Statement by the Secretary-General – the entry into force of the BBNJ agreement*, 9 September 2025 ; European Commission, « An historic achievement: Treaty of the High Seas is adopted », *News announcement*, 19 June 2023.

[5] Convention sur la diversité biologique (CDB) adoptée à Rio de Janeiro, Brésil, le 5 juin 1992, entrée en vigueur le 29 décembre 1993, 196 Parties.

[6] Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, adopté à Nagoya, Japon, le 29 octobre 2010 et entré en vigueur le 12 octobre 2014, 143 Parties.

conservation et à l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale. Plus précisément, il s'agissait d'identifier les lacunes du régime y relatif et de se prononcer sur la manière de remédier à ces dernières, notamment sur la nécessité d'élaborer un nouvel accord de mise en œuvre de la CNUDM[7]. Les quatre principales insuffisances alors identifiées par le groupe de travail constituent les quatre éléments du « *package deal* » arrêté à ce moment-là et demeurent les principaux éléments substantiels du nouveau traité, dont le champ d'application matériel est bien délimité.

Dans le même temps, certaines dispositions générales permettent de mettre en évidence le caractère fondamentalement transversal de l'Accord, du fait non seulement de son objet : la biodiversité – définie comme « la variabilité des organismes vivants de toute origine »[8], mais aussi de son champ d'application *ratione loci* : les espaces situés au-delà de la juridiction nationale, à savoir la haute mer et la Zone. Ces dernières couvrent environ 64% de la surface de l'Océan et 95% de son volume. L'Accord BBNJ, généralement surnommé « traité sur la haute mer », ne se limite donc pas à cette dernière et couvre également le sol et le sous-sol de l'océan.

La transversalité de l'objet et du champ d'application de l'Accord BBNJ tranche avec le caractère fragmenté de la gouvernance internationale de l'océan[9]. L'Accord s'inscrit en effet dans un paysage juridique déjà très riche, un « complexe de régimes »[10] édifié progressivement dans le but de couvrir la grande diversité des activités prenant place au sein des zones maritimes définies par la CNUDM. Les zones ne relevant pas de la juridiction nationale sont en effet loin du « vide juridique » ou du « *Far West* » parfois décrit par les médias[11] : elles sont couvertes par un cadre juridique foisonnant et relativement complet[12], bien que parfois peu

[7] Assemblée générale de l'ONU, « Les océans et le droit de la mer », doc. A/RES/66/231, Annexe, p. 42, §a).

[8] La définition se poursuit ainsi : « […] y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie » et comprend « la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ». CDB, article 2. L'Accord BBNJ ne définit pas la notion de « diversité biologique marine » à son article 1, entérinant implicitement la définition de la CDB.

[9] Voir sur ce caractère fragmenté du droit de la mer : V. Tladi, « Un cadre de gouvernance fragmenté ? », pp. 223-230 *in* P. Jacquet, R.K. Pachauri, L. Tubiana (Dir), *Océans : la nouvelle frontière. Regards sur la Terre*, Armand Colin, 2011, p. 225 ; R.A. Barnes, « Consolidating Governance Principles for Areas beyond National Jurisdiction », pp. 261-290, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, p. 264, ou encore J. Gamble, L. Piera, R. Watson, « Ocean regimes as reflected in 500 years of multilateral treaty-making », pp. 87-104 *in* A. Chircop, T.L. McDorman, S. Rolston, *The future of ocean regime building, essays in tribute to D. M. Johnston*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009 ; M.A. Young (dir.), *Regime interaction in international law: facing fragmentation*, Cambridge University Press, 2015 ; S. Solomon, K.G. Sammler, « Governing biodiversity : ambiguity and fragmentation in the BBNJ Agreement », *Ocean and Coastal Management*, n°270, 2025, 107913.

[10] A. Langlet, A.B.M. Vadrot, « Not 'undermining' who? Unpacking the emerging BBNJ regime complex », *Marine Policy*, n°147, 2023, 105372.

[11] Voir par exemple J. Renson Miquel, « Haute mer : pourquoi la France veut protéger le 'Far West' océanique », *Libération*, 22 mai 2024 ; G. Allix, « Une commission pour la protection de la haute mer, le dernier Far West », *Le Monde*, 11 février 2013 ; « 'La fin du Far west en haute mer' : le traité sur les océans qualifié d'historique », *Courrier international*, 6 mars 2023.

[12] Le préambule de l'Accord BBNJ précise que les Parties sont « Conscientes de la nécessité de faire en sorte que le régime mondial *complet* créé par la Convention encadre mieux la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale » (nous soulignons).

précis et largement insuffisamment mis en œuvre. Dans ce contexte, l'un des principaux objectifs de l'Accord BBNJ est de préciser le cadre juridique existant, en renforçant les processus et outils de conservation de la biodiversité marine, et d'en favoriser une mise en œuvre plus effective grâce, notamment, à la coopération et la coordination entre les États et entre les institutions existantes. En cela, l'Accord, parfois dénoncé comme ajoutant un niveau supplémentaire de gouvernance et donc de fragmentation[13], apparait comme un véritable outil d'intégration du droit international et de la gouvernance relatifs à la biodiversité marine. La notion d'intégration est ici entendue comme le processus dynamique visant à imbriquer et ajuster des normes, régimes, institutions, acteurs et espaces qui demeurent appréhendés de manière distincte par le droit, dans le but de préserver la cohérence globale de l'ordre juridique face à sa fragmentation[14]. Le concept désigne ainsi la recherche d'une articulation plus systémique de leurs objectifs et de leurs modalités de mise en œuvre.

Dans cette perspective « d'intégration systémique »[15], qui dépasse la technique d'interprétation de l'article 31(3)(c) de la Convention de Vienne[16] pour s'affirmer comme un principe de cohérence globale de l'ordre juridique, en reliant les régimes conventionnels spéciaux aux principes généraux du droit international et à leurs objectifs[17], le rôle fondamental du préambule[18] ainsi que des principes et approches listés à l'article 7 de l'Accord peut être souligné. Ce dernier précise en effet que :

> « pour atteindre les objectifs du présent Accord, les Parties sont orientées par les principes et approches suivants : […] f) Une approche écosystémique ; g) Une approche intégrée de la gestion de l'océan ; h) Une approche qui renforce la résilience des écosystèmes, notamment à l'égard des effets néfastes des changements climatiques et de l'acidification de l'océan et qui, en outre, préserve

[13] S. Solomon, K.G. Sammler, « Governing biodiversity : ambiguity… », *op. cit*., p. 7. J.N. Lausen, J.S. Buerkert, « Fragmentation Revisited: A Critical Analysis of the Effects of Introducing the BBNJ Agreement into the Ocean Governance Landscape », *Nordic Journal of International Law*, 94(2), 2025, pp. 184-210.

[14] Voir C. McLachlan, *The Principle of Systemic Integration in International Law*, OUP, 2024, pp. 3-4 ; K. Scott, « Integrated Oceans Management: A New Frontier In Marine Environmental Protection » *in* D. Rothwell et al. (Eds), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, OUP, 2016 ; ou encore R. Gosse, *Les normativités du principe d'intégration. Contribution à l'étude du droit fluide de l'environnement*, Université de Lille, thèse soutenue le 29 janvier 2021, pp. 9 et suiv.

[15] M. Koskenniemi, « Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », *Rapport du Groupe d'étude sur la fragmentation du droit international*, Cinquante-huitième session, A/CN.4/L.682, 2006, §413 : « le paragraphe 3 c de l'article 31 de la Convention exprime ce que l'on peut appeler le principe de l''intégration systémique', processus […] grâce auquel les obligations internationales sont interprétées par référence à leur milieu normatif ('système') ».

[16] Selon lequel « il sera tenu compte, en même temps que du contexte […] c) [d]e toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ». Convention de Vienne sur le droit des Traités, adoptée le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 mai 1980, 119 Parties.

[17] C. McLachlan, *The Principle of Systemic Integration in International Law*, *op. cit*., pp. 396 et suiv.

[18] Dans le préambule, les Parties reconnaissent « la nécessité de lutter, de manière cohérente et coopérative, contre la perte de diversité biologique et la dégradation des écosystèmes de l'océan ». Sur le rôle du préambule, voir S. Lothian, « The BBNJ preamble: More than just a window dressing », *Marine Policy*, n°153, 2023, 105642.

> et restaure l'intégrité des écosystèmes, y compris les services rendus par le cycle du carbone qui sont à la base du rôle que l'océan joue dans le climat […] ».

La définition des trois approches consacrées à l'article 7 – approche écosystémique, approche intégrée et approche renforçant la résilience des écosystèmes – n'est pas précisée par le texte et la distinction entre ces dernières n'apparait pas clairement non plus. Néanmoins, il est certain que chacune poursuit un objectif similaire : celui d'une vision holistique, connectée et cohérente du régime juridique applicable à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, en lien avec les normes et régimes extérieurs à l'Accord. Cet objectif d'intégration transparait, en filigrane, des diverses dispositions de l'Accord, comme un véritable projet normatif. L'Accord BBNJ a en effet été conçu comme un instrument de recomposition, en cohérence avec la transversalité inhérente à la notion de biodiversité. Tout en respectant les cadres juridiques existants, il amorce ainsi un dépassement de la fragmentation matérielle des normes et régimes sectoriels existants en lien avec la conservation de la biodiversité marine (I). L'intégration réalisée par l'Accord va plus loin : elle vise également, de manière plus discrète, une remise en cause d'autres formes traditionnelles de cloisonnement en droit de la mer, à savoir la segmentation de l'espace maritime et donc du milieu marin, mais aussi celle des acteurs et des savoirs, au service d'un renforcement de la cohérence et du caractère inclusif du droit applicable à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine (II).

La démonstration repose principalement sur une analyse textuelle et contextuelle des dispositions de l'Accord BBNJ afin d'identifier les modalités et la portée de sa contribution à l'intégration du droit international et de la gouvernance de la biodiversité marine. Cette analyse porte tant sur les interactions entre les différents régimes sectoriels concernés par la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine que sur le décloisonnement des espaces, des acteurs et des savoirs. L'étude vise avant tout à mettre en évidence le potentiel intégrateur de l'Accord à partir de ses dispositions, plutôt qu'à en anticiper les développements futurs, le caractère récent de son entrée en vigueur invitant naturellement à mesurer nos conclusions et à inscrire cette analyse dans une perspective évolutive.

## I. Le dépassement de l'approche sectorielle de la gouvernance internationale de la biodiversité marine au profit d'une approche intégrée *ratione materiae*

L'invitation à passer d'une logique de coexistence entre institutions à une logique de coopération active ou de réseau de gouvernance[19] (A) est rendue opérationnelle par la définition d'outils spécifiques d'intégration par la coordination et la coopération (B).

[19] V. De Lucia, « Mapping Opportunities: The BBNJ Agreement as a Cooperation and Coordination Framework for the Conservation of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction », *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 36, Issue 1, 2025.

### *A. L'invitation à l'articulation positive des compétences des cadres, organes et instruments « pertinents »*

L'Accord BBNJ contribue dans un premier temps à une intégration substantielle, par une logique d'assemblage des normes et régimes internationaux dits « pertinents ». La notion de pertinence n'est pas définie mais elle renvoie implicitement aux régimes portant sur des activités directement liées à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité : activités de pêche, de transport, d'exploitation minière, de préservation du milieu marin, ou encore en lien avec les changements climatiques ou le droit de la propriété intellectuelle. Les activités en question ne sont pas directement concernées par le texte dans la mesure où elles sont en grande partie déjà réglementées par ailleurs. Néanmoins, elles n'en sont pas non plus explicitement exclues, ce qui permet de conserver une certaine marge de manœuvre concernant la capacité de l'Accord à les appréhender, notamment dans l'hypothèse où certains espaces ou certaines espèces échapperaient encore à une telle réglementation[20]. La pêche, par exemple, n'est explicitement exclue du champ d'application de l'Accord qu'en ce qui concerne les ressources génétiques marines (article 10). La prise en compte des effets des changements climatiques sur les écosystèmes[21] traduit par ailleurs un rapprochement inédit entre droit de la mer et droit du climat, contribuant à l'assemblage normatif progressif entre ces branches[22]. Les interactions potentiellement conflictuelles entre ces régimes juridiques et les dispositions de l'Accord sont déjà bien appréhendées par la doctrine juridique[23] et concernent l'ensemble des parties de l'Accord. Les auteurs s'en remettent principalement aux dispositions transversales invitant à cohabiter de manière harmonieuse avec l'existant et à coopérer pour ce faire.

L'Accord BBNJ vise en effet à une réduction des silos sectoriels institutionnels issus de l'approche développée et favorisée jusqu'alors. L'article 5 consacre d'abord, dans ce contexte,

[20] Voir notamment l'article 22(1) et la gradation des pouvoirs de la COP en fonction de l'existence ou non d'un instrument ou cadre juridique pertinent.

[21] Voir le préambule qui rappelle « la nécessité de lutter, de manière cohérente et coopérative, contre la perte de diversité biologique et la dégradation des écosystèmes de l'océan dues, notamment, aux impacts des changements climatiques sur les écosystèmes marins, tels que le réchauffement et la désoxygénation de l'océan, ainsi que l'acidification de celui-ci, sa pollution, y compris par les plastiques, et son utilisation non durable », mais aussi les articles 1(6), 7(h), 17(c) et l'Annexe 1.

[22] TIDM, Avis consultatif du 21 mai 2024, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international*, rôle des affaires n°31, §§67 et suiv.

[23] Voir par exemple Z. Scanlon, « The art of 'not undermining': possibilities within existing architecture to improve environmental protections in areas beyond national jurisdiction », *ICES Journal of Marine Science*, n°75(1), 2018, pp. 405-416 ; W. Duan, « Area-based management tools under the BBNJ Agreement: Ambition or illusion? », *RECIEL*, n° 33, 2024, pp. 70-79 ; W. Nam, « Implementing BBNJ across fisheries institutions: policy options for interoperable ocean governance », *Frontiers in Marine Science*, 2026 ; D.E.J. Currie, J.-A. Muller, « The governance of marine biodiversity beyond national jurisdiction: The BBNJ agreement and the International Seabed Authority », *Marine Policy*, vol. 178, 2025 ; P. Ricard, « L'articulation entre le droit spécial de l'AIFM et le nouvel Accord 'BBNJ' en matière de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité marine », *La Revue maritime*, 2025, n°527, pp. 107-116 ; ou encore T. Leclerc, S. Robin, *L'Accord sur la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale : premiers bilans et perspectives*. À paraître chez Mare&Martin au printemps 2027.

le principe selon lequel les dispositions du nouveau traité n'empiètent pas sur les normes et institutions existantes, qu'il s'agisse, de manière intrinsèque, des normes issues de la CNUDM – l'Accord étant un accord de mise en œuvre de celle-ci –, ou, de manière extrinsèque, des normes et instruments issus des autres composantes « pertinentes » de la gouvernance internationale de la biodiversité marine :

> « 1. Le présent Accord est interprété et appliqué dans le contexte de la Convention et d'une manière compatible avec celle-ci. Aucune disposition du présent Accord ne porte préjudice aux droits, à la juridiction et aux obligations des États en vertu de la Convention, y compris en ce qui concerne la ZEE et le plateau continental jusqu'à 200 milles marins et au-delà.
>
> 2. Le présent Accord est interprété et appliqué d'une manière qui ne porte atteinte ni aux instruments et cadres juridiques pertinents, ni aux organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents, et qui favorise la cohérence et la coordination avec ces instruments, cadres et organes ».

Cette disposition fut l'un des premiers éléments de compromis à avoir émergé dans le contexte des négociations, présenté par certains États pour conditionner leur participation aux discussions. Ces derniers craignaient une remise en cause de normes ayant déjà fait l'objet de négociations et d'adoption dans des enceintes autonomes, comme c'est le cas en matière de pêche. La nécessité de ne pas empiéter sur l'existant fut reprise dans la résolution de l'Assemblée générale établissant un Comité préparatoire en vue de l'adoption d'un traité[24] et conservée ensuite. Ce compromis illustre la tension inhérente et évidente entre d'un côté la nécessité de respecter l'ordre juridique existant ainsi que l'équilibre des droits et devoirs des États consacrés par la CNUDM, et, de l'autre, le besoin d'un régime international holistique et cohérent, fondé sur une approche coopérative pour la conservation[25]. Cette tension ne peut qu'être omniprésente dans l'étude des modalités de l'intégration opérée par l'Accord et ne pourra probablement être résolue que par la pratique à moyen ou long terme, si tant est qu'elle puisse l'être réellement.

Comme le suggèrent plus explicitement les articles 22(2) et 47(7) de l'Accord BBNJ, ainsi que les points de vue des participants aux discussions relatives à l'adoption de l'Accord[26], il semblerait que l'article 5 soit prioritairement orienté vers l'articulation positive des compétences des organisations existantes. L'impératif de ne pas porter atteinte aux autres

[24] Voir G. Wright et al., « High seas fisheries : What role for a new international instrument ? », IDDRI, Study n°03/16, 2016, ainsi que le document de l'Assemblée générale des Nations Unies, *Development of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction*, A/RES/69/292, 2015.

[25] E. Kim, « The likely impact of the BBNJ Agreement on the architecture of ocean governance », *Marine Policy*, vol. 165, 2024, p. 1.

[26] Voir les comptes rendus des Comités préparatoires (Prepcom) n° 3 et 4, Earth Negotiations Bulletin (ENB), Summary report, 19-30 August 2019 puis 7–18 March 2022, 3rd and 4th Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on the BBNJ.

cadres juridiques internationaux vise donc dans cette perspective à reconnaitre la complémentarité des compétences des institutions pertinentes en la matière et de s'intégrer au paysage juridique actuel[27]. Au total, l'Accord BBNJ entre en effet en interaction avec plus de 52 régimes et institutions[28], et 24 dispositions font allusion aux autres instruments juridiques, cadres et organes pertinents et organisent les relations avec ces derniers[29]. Les dispositions de l'Accord peuvent ainsi être considérées comme subsidiaires ou secondaires vis-à-vis des autres cadres juridiques. Pour autant, l'article 5 doit être lu en combinaison avec l'article 8 relatif à la coopération internationale, qui consacre une obligation de coopération très poussée, cette dernière allant jusqu'à la promotion des objectifs de l'Accord dans les autres « instruments et cadres juridiques pertinents et les organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents »[30]. Cette nécessité de coordination renforcée confirme le rôle complémentaire de l'Accord vis-à-vis des autres instruments, celui-ci ayant été envisagé dès l'origine dans l'objectif de combler les « lacunes » de la gouvernance internationale de la biodiversité marine[31]. Pour E. Kim, dans ce contexte, il représente « *a significant departure from previous multilateral environmental agreements, signaling a shift towards a more system-oriented treaty with a primary focus on fostering cooperative relationships* »[32].

Les dispositions relatives au règlement des différends s'inscrivent parfaitement dans cette invitation à l'intégration, tout en respectant l'existant. Le renvoi aux dispositions de la partie XV de la CNUDM pour le règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de l'Accord (article 60) est en effet un véritable facteur de mise en cohérence : les juridictions internationales constituent un mécanisme complémentaire de clarification de l'articulation des obligations conventionnelles. La possibilité conférée à la Conférence des Parties (COP) de faire une demande d'avis consultatif au Tribunal international du droit de la mer « sur toute question juridique relative à la conformité au présent Accord d'une proposition dont elle est saisie concernant tout sujet relevant de sa compétence » pourrait également utilement contribuer à cet objectif. Dans la logique de non-empiétement, l'article 47(7) précise néanmoins immédiatement que la COP ne peut solliciter d'avis « sur des questions relevant de la compétence d'autres organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux ou sectoriels »[33].

[27] A. Langlet, A.B.M. Vadrot, « Not 'undermining' who? … », *op. cit*., p. 2.
[28] *Ibid*., p. 3.
[29] E. Kim, « The likely impact… », *op. cit*.
[30] L'article 8(2) prévoit en effet que « Les Parties s'efforcent de promouvoir, selon qu'il convient, les objectifs du présent Accord lorsqu'elles participent aux décisions qui sont prises au titre d'autres instruments ou cadres juridiques pertinents ou au sein d'organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux ou sectoriels pertinents ».
[31] Voir notamment K.M. Gjerde, H. Dotinga, S. Hart, E.J. Molenaar, R. Rayfuse, R. Warner, *Regulatory and Governance Gaps in the International Regime for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, IUCN, Gland, Switzerland, 2008.
[32] E. Kim, « The likely impact… », *op. cit.*, p. 2. Comme le résume parfaitement l'auteur, « *The BBNJ Agreement promotes polycentricity and functions by mobilizing and encouraging multiple authorities to mutually adjust and pursue the overarching objectives it sets for marine biodiversity. Overall, while the BBNJ Agreement is not intended to centralize ocean governance, it has the potential to bring various elements together through its normative authority* ».
[33] De même, l'article 60 précise que « les dispositions du présent article sont sans préjudice des procédures de règlement des différends dont les Parties sont convenues en tant que participants à un instrument ou cadre

### *B. Les modalités de l'intégration substantielle par la coordination et la coopération*

Afin de favoriser une telle défragmentation et de parvenir à l'objectif commun de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité, l'Accord prévoit différentes modalités de coordination et de coopération. La première vise à ajuster des activités, décisions ou politiques d'organisations autonomes afin d'en améliorer l'articulation et d'en limiter les chevauchements ou contradictions[34]. La seconde va plus loin et, synonyme du terme « collaboration », renvoie généralement à l'« action de travailler conjointement avec d'autres »[35], l'« action coordonnée de deux ou plusieurs sujets en vue d'atteindre des objectifs communs dans un domaine déterminé à la conduite d'activités communes, ou complémentaires, en vue d'un objectif partagé »[36].

Parmi les mécanismes de coordination, se trouve tout d'abord la consultation, notamment par le biais de discussions avec les autres organes ou instruments pertinents visant par exemple la reconnaissance des mesures de conservation adoptées par ailleurs. L'article 19(4) précise ainsi que les propositions contiennent « les informations sur les outils de gestion par zone, y compris les aires marines protégées, mis en œuvre sous le régime des instruments et cadres juridiques pertinents et par des organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents ». Cette consultation réciproque se concrétise également par l'invitation faite aux cadres, organes et instruments pertinents à respecter les mesures adoptées dans le cadre de l'Accord. Il est ainsi prévu à l'article 21(2)b que le Secrétariat notifie la proposition aux organes créés en vertu des instruments et cadres pertinents, qui sont invités à communiquer, entre autres, leurs observations sur le bien-fondé de la proposition, tout apport scientifique, des informations relatives aux mesures existantes pour la zone concernée ou les zones adjacentes, ou encore leurs observations sur tout aspect du projet de plan de gestion qui relèvent de leur compétence.

La Conférence des Parties (COP) peut ensuite décider de mesures compatibles avec celles déjà adoptées par les autres organisations (articles 22(1)b, 22(1)c)) ; lorsque les mesures tombent sous la compétence d'une autre organisation, elle peut lui faire des recommandations. Le mode de décision prévu à l'article 47(5) conforte la volonté de mettre en place une COP ambitieuse[37]. Si elle ne doit épargner aucun effort pour adopter ses décisions et ses recommandations par consensus, ces dernières peuvent être adoptées à la majorité des deux tiers des Parties présentes et votantes pour les questions de fond, et à la majorité pour les questions de procédure. La COP apparaît ainsi potentiellement comme un véritable « organe

juridique pertinent, ou en tant que membres d'un organe mondial, régional, sous-régional ou sectoriel pertinent, en ce qui concerne l'interprétation ou l'application de ces instruments et cadres ».

[34] Voir notamment J. Salmon, *Dictionnaire de droit international public*, p. 374 sur le « droit de coordination ».

[35] *Eod. Loc*., p. 268.

[36] *Ibid*.

[37] D. Bodansky, « Four Treaties in One : The Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement », *The American Journal of International Law*, vol. 118, n°2, 2024, p. 307. L'auteur insiste également sur la dimension adaptative de la COP en précisant, p. 323, que : « *Like most MEAs, the BBNJ Agreement is intended to be a dynamic treaty that will evolve over time in response to new information and changing politics* ».

d'orchestration »[38] au service de la coordination institutionnelle[39]. Pour autant, conformément à l'article 22(2) de l'Accord et en lien avec la tension, encore irrésolue, entre intégration et « non-empiétement », « *the commitment not to undermine existing IFBs has prevented the COP from being given strong decision-making powers that could potentially interfere with the decisions of other IFBs* »[40]. La COP est en effet appelée à préciser certaines dispositions de l'Accord, au risque de voir se rejouer les discussions laissées en suspens lors des négociations.

L'Accord prévoit par ailleurs la promotion de ses objectifs au sein des autres cadres pertinents, consacrée à l'article 8 mais aussi à l'article 25(4) selon lequel les Parties doivent encourager les instruments et cadres juridiques pertinents dont elles sont membres « à adopter des mesures appuyant la mise en œuvre des décisions prises et des recommandations formulées par la Conférence des Parties au titre de la présente partie ». La poursuite d'un objectif commun pourrait ainsi redéfinir les relations entre cadres et instruments pertinents, avec une orientation de plus en plus tournée vers la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, ce que certains qualifient de « *system oriented towards 'joint interplay management'* »[41]. Enfin, la promotion de la coopération entre les cadres pertinents et les États, mais aussi entre eux[42], s'inscrit dans la même logique tout en allant plus loin que la simple coordination.

Afin d'approfondir et de concrétiser ces outils encore généraux d'intégration par la coordination et la coopération prévus par l'Accord[43], un projet de décision devant être soumis à l'examen de la première session – organisée à New York, du 11 au 22 janvier 2027 – intitulé « Orientations sur la coopération et la coordination avec les instruments et cadres juridiques pertinents et les organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents »[44] a été élaboré par la Commission préparatoire à l'entrée en vigueur du traité et révèle les diverses modalités envisagées concrètement. Il invite d'abord la COP à inscrire à son ordre du jour « un point permanent consacré à la coopération et à la coordination avec les instruments et cadres

[38] K.W. Abbott, P. Genschel, D. Snidal, B. Zangl (Eds.), *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, 2015.
[39] N.A. Clark, « Institutional arrangements for the new BBNJ agreement: Moving beyond global, regional, and hybrid », *Marine Policy*, vol. 122, 2020, 104143 ; K. Cremers, J. Rochette, E. Coccorese, D. Kachelriess, C. Payne, « The first substantive BBNJ Agreement Preparatory Committee: Preparing the ground for future implementation », IDDRI, *Policy Brief* n°03/25, 2025.
[40] E. Kim, « The likely impact… », *op. cit.*, p. 3.
[41] *Eod. Loc.*, p. 4.
[42] Accord BBNJ, article 22.
[43] Accord BBNJ, article 47(6) : la COP « c) Favorise, notamment en établissant les procédures appropriées, la coopération et la coordination avec et entre les instruments et cadres juridiques pertinents et les organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents, afin de promouvoir la cohérence des efforts déployés en vue de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique ».
[44] Commission préparatoire pour l'entrée en vigueur de l'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale et la tenue de la première réunion de la Conférence des Parties à l'Accord, Troisième session, New York, 23 mars-2 avril 2026, A/AC.296/2026/4, *Orientations sur la coopération et la coordination avec les instruments et cadres juridiques pertinents et les organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents* https://docs.un.org/fr/A/ac.296/2026/4.

juridiques pertinents » (point 1(8)). Ensuite, le projet prévoit que « toutes les activités de coopération et de coordination avec les instruments, organes et cadres juridiques pertinents doivent promouvoir les objectifs de l'Accord », en étant guidées par différents éléments :

- La nécessité d'échanger régulièrement et de faciliter leur participation aux travaux de la COP (points 1(a) et 2 qui encourage les instruments, cadres et organes à participer en qualité d'observateurs aux réunions de la COP et des organes subsidiaires) ;
- L'importance d'une mise en place progressive et « à titre de priorité stratégique » de « dispositifs de coopération initiaux avec les instruments, cadres et organes pertinents dont les mandats rejoignent directement les objectifs de l'Accord, afin que l'Accord soit effectivement appliqué dans les meilleurs délais » (point 1(b)) ;
- « La prise en considération de la complémentarité des mandats (…) ainsi que la nécessité d'élaborer des stratégies visant à gérer le chevauchement de mandats et à éviter les doubles emplois, notamment, s'il y a lieu, en tirant parti de l'expertise et des meilleures pratiques des instruments, cadres et organes pertinents, ainsi que des dispositifs et plateformes de coopération et de coordination existants » (point 1(c)) ;
- La promotion de l'équité et de l'inclusion dans les dispositifs de coopération mis en place au titre de l'Accord, y compris en matière de budget (points 1(d) et 7) ;
- La prise en considération de différents niveaux de formalité « qui peuvent inclure, selon le cas, l'établissement de mémorandums d'accord, d'accords et d'arrangements collectifs formels (…), ainsi que des modes de coopération informels, qui peuvent inclure : des groupes de liaison informels, des groupes de travail, des comités et des mécanismes de coordination inter-institutions pour la coordination technique, et des consultations informelles ; des échanges d'informations, des échanges techniques et le partage de données ; des plans de travail conjoints ou d'autres activités conjointes de nature ponctuelle qui favorisent la réalisation des objectifs de l'Accord, notamment des programmes de renforcement des capacités et de formation » (point 1(e)).

Ce projet de décision insiste, en outre, sur l'importance de la continuité de la coopération, grâce à des arrangements permanents ou ponctuels ; d'une approche souple « qui permette d'adapter les dispositifs de coopération aux nouveaux besoins et priorités qui évoluent au fil du temps » (point 1(f) et (g)) ; de la réciprocité des mécanismes et de la « reconnaissance mutuelle des mandats », notamment par le « codéveloppement de mécanismes et d'activités de coopération, s'il y a lieu » (point 1(h)) ; de l'importance « de la transparence, de l'accessibilité, de la fiabilité et de la cohérence en ce qui concerne les modalités, les procédures et la communication dans toutes les activités d'échange (…) » (point 1(i)). Le Secrétariat se voit lui aussi attribuer un rôle déterminant au service de l'intégration substantielle : il est chargé de collaborer avec les secrétariats des organes pertinents et peut « conclure les arrangements administratifs et contractuels qui pourraient lui être nécessaires à cette fin » (article 50(4)(d) de l'Accord). Il est en outre chargé d'inviter les secrétariats des autres cadres pertinents à « participer à une équipe spéciale chargée d'étudier les formes appropriées de coopération » avec ces derniers, en utilisant l'intermédiaire du réseau *UN-*

*Oceans* (points 3 et 4 du projet de décision). Ce mécanisme inter-institutions de mise en réseau au sein du système des Nations Unies a justement pour rôle d'améliorer la coordination institutionnelle horizontale, la cohérence et l'efficacité des actions des organisations compétentes dans le domaine, par le biais de rencontres régulières et la participation aux réunions sectorielles des diverses organisations[45].

Ainsi, le dispositif institutionnel mis en place par l'Accord est conçu comme un véritable instrument d'ajustement dynamique de la gouvernance internationale de la biodiversité marine[46]. Une coordination et une coopération réellement efficaces se heurteront néanmoins probablement aux obstacles persistants en la matière, dont la spécificité et l'effet relatif de chaque convention et régime juridique, la composition variée des conventions et organes associés, ou encore très classiquement le manque de volonté politique des États[47]. Pour autant, la promotion de la coordination et de la coopération permettra d'atténuer et de rendre plus cohérente la fragmentation matérielle existante, qu'il ne s'agit pas ici d'ignorer. À titre d'exemple, l'Accord de New York sur les stocks chevauchants et grands migrateurs adopté en 1995[48] avait soulevé des craintes et problématiques similaires lors de son adoption et les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) s'étaient finalement approprié ses dispositions[49]. En effet, l'Accord de New York consacre des obligations relatives à la conservation qui n'étaient pas précisées en tant que telles dans les accords relatifs à la création des organisations régionales de gestion des pêches mais se sont vu développer en leur sein par la suite, dans le contexte de ce qui a été appelé la « réforme »[50] des ORGP. En outre, l'Accord de 1995 consacrait une obligation d'être membre d'une ORGP pour accéder aux stocks de poissons situés dans les zones ne relevant pas de la juridiction nationale, ce qui fut au départ considéré comme une atteinte à la liberté de pêche en haute mer. La poursuite d'un objectif

[45] ONU-Océans a été mis en place par l'Assemblée générale de l'ONU en 2013 : Annexe à la résolution 68/70 sur Les Océans et le droit de la mer adoptée le 9 décembre 2013. Le site de UN-Oceans liste les organisations participant au réseau ainsi que les actions réalisées : https://www.un.org/depts/los/coopcoor/ptcptnen.htm

[46] Voir sur la dimension adaptative du droit F. Ost, *Le temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999, 376 p. ; M. Delmas-Marty, *Les forces imaginantes du droit*, Paris, Seuil, 2011, 432 p.

[47] X. Miao, « Establishing a coherent ABMTs network: how the BBNJ Agreement can foster cooperation with existing mechanisms from the perspective of institutional complementarity », *Frontiers in Marine Science*, vol. 13, 2026. Voir également, concernant les obstacles plus classiques de la gouvernance internationale de l'environnement : S. Maljean-Dubois, « Les forces et les faiblesses du droit international face aux défis planétaires : quelles nécessaires évolutions ? », pp. 39-56 *in* L. Boisson de Chazournes (Dir.), *L'effectivité du droit international face à l'urgence écologique*, Éditions du Collège de France, 2024.

[48] Accord aux fins de l'application des dispositions de la CNUDM du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs adopté à New York, États-Unis, le 4 août 1995, entré en vigueur le 11 décembre 2001, 96 Parties.

[49] D. Bodansky, « Four Treaties in One… », *op. cit*., p. 323 ; D. Momtaz, « L'Accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs », pp. 676-699, *AFDI*, vol. 41, 1995.

[50] La « réforme des ORGP » désigne ainsi l'adaptation du fonctionnement et des objectifs de celles-ci en vue d'une prise en compte systématique de l'obligation, visant à intégrer à la gestion des pêches une dimension écologique plus importante. Voir OCDE, Renforcement des organisations régionales de la pêche, 2009, p. 13 ; M.W. Lodge et al., *Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations. Report of an independent panel to develop a model for improved governance by Regional Fisheries Management Organizations*, Chatham House, 2007, 160 p.

commun et la recherche de cohérence institutionnelle et normative au sein des ORGP constituent donc un précédent pertinent pour l'Accord BBNJ.

L'intégration matérielle opérée par l'Accord BBNJ entre les différents secteurs d'activités et les diverses institutions compétentes, sur le fondement principal de l'article 5§2 de l'Accord, constitue une dimension étudiée de près par la littérature juridique, tant les enjeux sont prometteurs pour la gouvernance internationale de la biodiversité. Cette intégration matérielle s'accompagne d'une atténuation tout aussi prometteuse de la fragmentation relative à d'autres éléments traditionnellement appréhendés de manière stricte plutôt que transversale et holistique par le droit de la mer : les espaces maritimes, mais aussi les principaux acteurs du droit de la mer ainsi que les connaissances scientifiques.

## II. Le dépassement d'autres découpages traditionnels du droit de la mer au profit d'une approche plus cohérente et inclusive de la conservation

Au-delà de la promotion d'une approche intégrée entre régimes sectoriels, l'Accord BBNJ contribue au décloisonnement d'autres découpages traditionnels du droit de la mer par son caractère résolument inclusif, à la fois *ratione loci* – en cohérence avec la continuité écologique du milieu marin (A) et *ratione personae* – dans sa dimension relationnelle. L'Accord prend en effet en compte de manière *a priori* non hiérarchisée et équitable les différentes catégories de personnes, de groupes et d'États. Cet élargissement *ratione personae* conduit par ailleurs à une intégration des savoirs autochtones traditionnels dans l'Accord au même titre que les connaissances scientifiques, du moins dans le texte (B).

### *A. L'atténuation de la segmentation du milieu marin*

Le champ d'application spatial de l'Accord BBNJ se limite « aux zones ne relevant pas de la juridiction nationale » (article 3), à savoir la haute mer et la Zone (article 1(2)). Le choix d'un tel champ d'application spatial révèle l'existence d'une double atténuation de la fragmentation, verticale et horizontale, au sein des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale, mais aussi entre ces dernières et les espaces adjacents – la zone économique exclusive (ZEE) et le plateau continental. L'appréhension en apparence unifiée des zones ne relevant pas de la juridiction nationale présente ainsi une première rupture par rapport à l'approche segmentée de la CNUDM. Cette dernière procède en effet à un découpage des espaces maritimes centré non pas sur leurs spécificités écologiques ou géomorphologiques – à l'exception du plateau continental étendu[51] – mais sur les intérêts économiques, stratégiques ou politiques des États. C'est le cas, en particulier, des États côtiers qui ont obtenu avec la ZEE une extension de l'assise spatiale de leurs droits souverains relatifs à l'exploitation des ressources jusqu'à la limite de 200 milles marins des lignes de base. Cette approche unifiée des zones ne relevant pas de la juridiction nationale répond également à une

[51] Article 76(1) de la CNUDM.

certaine logique : la haute mer et la Zone partagent des points communs, dont celui d'être définies de manière résiduelle, c'est-à-dire par défaut, une fois les zones sous juridiction nationale déterminées[52]. Cela engendre certaines conséquences, dont l'indétermination partielle de leurs limites et donc de l'espace sur lequel leur régime juridique s'applique[53]. Les zones maritimes internationales, qualifiées tantôt de biens communs ou de biens publics mondiaux, sont, par ailleurs, caractérisées par la nécessité absolue de coopération entre États, par le biais d'organisations internationales, pour mettre en œuvre les obligations conventionnelles relatives à la protection du milieu marin mais aussi à la gestion des ressources et l'encadrement des activités. Dans ce contexte, il est possible d'observer que l'Accord BBNJ accorde une attention particulière à la continuité écologique de l'océan et participe au décloisonnement, dans une certaine mesure, des limites traditionnelles du zonage maritime.

Pour autant, la distinction entre les deux espaces maritimes concernés persiste nécessairement, comme c'est le cas en ce qui concerne les autres cadres et organes pertinents qui ne peuvent du fait de leur existence autonome faire l'objet d'une intégration totale qui s'apparenterait alors à une fusion. La haute mer et la Zone demeurent des espaces maritimes réglementés par des régimes juridiques distincts. La première est traditionnellement régie par un principe de liberté (CNUDM, article 87), bien que cette liberté soit de plus en plus restreinte notamment pour des raisons liées à la protection du milieu. La seconde revêt le statut de patrimoine commun de l'humanité, qui implique une gestion en commun de cet espace et en particulier de ses ressources minérales (article 136). Cependant, que les activités prennent place dans la colonne d'eau ou sur les fonds marins, ces espaces sont connectés et leur interdépendance ne peut être ignorée. La CNUDM prend en compte cette interdépendance entre la haute mer et la Zone dans certaines dispositions, dont l'article 135 qui prévoit que « ni la présente partie, ni les droits accordés ou exercés en vertu de celle-ci n'affectent le régime juridique des eaux surjacentes à la Zone ». Il est prévu de la même manière, pour la haute mer, que « chaque État exerce ces libertés en tenant dûment compte de l'intérêt que présente l'exercice de la liberté de la haute mer pour les autres États, ainsi que des droits reconnus par la Convention »[54]. Pour autant, ces dispositions visent à instaurer une sorte de coexistence sans

[52] En effet, l'article 86 de la CNUDM définit la haute mer comme « toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique exclusive, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un État, ni dans les eaux archipélagiques d'un État archipel » et l'article 1(1) : la Zone représente les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale.

[53] P. Ricard, *La conservation de la biodiversité dans les espaces maritimes internationaux. Un défi pour le droit international*, Pedone, 2019, pp. 98 et suiv. Voir aussi T. Treves, « Judicial Action for the Common Heritage », pp. 113-133 *in* H. Hestermeyer, N. Matz-Lück, A. Seibert-Fohr, S. Vöneky (Eds.), *Law of the Sea in dialogue*, Springer, 2011, p. 122.

[54] Dans la même logique, l'article 147(1) de la CNUDM relatif à la « compatibilité des activités menées dans la Zone et des autres activités s'exerçant dans le milieu marin » énonce que « [l]es activités menées dans la Zone le sont en tenant raisonnablement compte des autres activités s'exerçant dans le milieu marin » et doivent pour ce faire notamment être entourées de zones de sécurité, et l'article 147(3) prévoit réciproquement que « [l]es autres activités s'exerçant dans le milieu marin sont menées en tenant raisonnablement compte des activités menées dans la Zone ». Les articles 145 et 209 abordent les interdépendances en termes de pollution et de préservation du

imposer la prise en compte des effets que les activités pourraient avoir d'une zone sur l'autre. La compatibilité des deux régimes internationaux est partiellement assurée, chacun conservant sa spécificité[55].

Au-delà de cette appréhension relativement unifiée des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, l'une des principales manifestations de l'intégration des espaces maritimes proposée par l'Accord BBNJ se retrouve dans le régime relatif aux études d'impact environnemental, ce dernier concernant à la fois les espaces ne relevant pas de la juridiction nationale et les espaces sous juridiction. L'article 28(2) étend en effet l'obligation de réaliser des études d'impact environnemental aux zones adjacentes, situées sous juridiction nationale, « lorsqu'une Partie qui exerce sa juridiction ou son contrôle sur une activité qu'il est envisagé de mener dans des zones marines relevant de la juridiction nationale détermine que cette activité risque d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin dans des zones ne relevant pas de la juridiction nationale ». Dans ce cas, l'État a le choix de conduire la procédure conformément à son droit interne ou aux dispositions de l'Accord. Dans les deux situations, l'État reste soumis à des obligations de transparence. Il est ainsi précisé au même article que la Partie concernée

> « a) Met diligemment à disposition toute information pertinente par l'intermédiaire du Centre d'échange, pendant la procédure nationale ; b) Fait en sorte que l'activité soit surveillée conformément aux exigences de sa procédure nationale ; c) Fait en sorte que les rapports d'évaluation d'impact sur l'environnement et tout rapport de surveillance pertinent soient mis à disposition par l'intermédiaire du Centre d'échange conformément au présent Accord ».

Le souci de favoriser la continuité entre les espaces maritimes ainsi qu'entre les écosystèmes au sein du régime applicable aux études d'impact environnemental ressort également de l'article 30(2), qui précise que

> « lorsqu'elles s'efforcent de déterminer si les activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle correspondent au seuil fixé au paragraphe 1 ci-dessus, les Parties examinent (…) d) Les caractéristiques et l'écosystème de la localisation (y compris les zones particulièrement importantes ou vulnérables sur les plans écologique ou biologique) ; e) Les impacts potentiels de l'activité, y compris les impacts potentiels cumulés et les impacts qu'elle pourrait avoir dans des zones relevant de la juridiction nationale ; (…) g) D'autres critères écologiques ou biologiques pertinents ».

De même, le rapport d'évaluation d'impact sur l'environnement doit comporter une description des impacts potentiels, y compris cumulés, et de « tout impact dans les zones

milieu.

[55] Voir notamment P. Ricard, *La conservation de la biodiversité…, op. cit.*, p. 82.

relevant de la juridiction nationale » (article 33(2)). Les évaluations environnementales stratégiques prévues à l'article 39 contribuent également à cette logique de décloisonnement.

L'approche intégrée des espaces maritimes peut également se voir illustrée par la prise en considération de la situation particulière de l'État côtier adjacent, ce dernier étant susceptible non seulement de subir dans ses espaces sous juridiction les effets néfastes d'activités conduites au-delà, mais aussi de se voir limité dans l'exercice de ses propres droits souverains. Cette prise en compte poussée s'illustre en ce qui concerne la réalisation d'études d'impact[56], mais aussi en matière d'outils de gestion par zone, pour lesquels il est aussi prévu que des consultations soient menées afin de tenir compte des droits souverains des États côtiers adjacents et que ces derniers soient notifiés afin de pouvoir formuler des observations, notifications et consultations publiques[57]. L'État côtier – au même titre que toute autre Partie – possède par ailleurs la possibilité de formuler une objection à l'égard d'une décision relative aux outils de gestion par zones[58]. Dans ce cas, l'État ayant formulé l'objection et pour lequel la décision n'est pas contraignante doit adopter, « autant que faire se peut, d'autres mesures ou approches ayant un effet équivalent à la décision à laquelle elle a fait objection et n'adopte aucune mesure ni n'accomplit aucun acte susceptible de porter atteinte à l'efficacité de cette décision ». La prise en compte de l'État côtier adjacent, dans la même logique, est particulièrement poussée en ce qui concerne les « zones de haute mer complètement entourées par les zones économiques exclusives d'États » appelées les « *high seas pockets* », dont la spécificité géographique requiert des « consultations ciblées et proactives, y compris par des notifications préalables » (articles 21(4) et 32(6)). L'objectif de recherche d'une rationalité écologique par la mise en place d'un « système global d'outils de gestion par zone comprenant des réseaux d'aires marines protégées écologiquement représentatifs et bien reliés entre eux » (article 17(a)), de même que l'invitation à coopérer faite à l'État côtier, rendent ainsi bien compte du souhait de recomposition des espaces maritimes sous le prisme de la préservation des écosystèmes.

[56] Par exemple, l'article 32(2) prévoit que « pour déterminer quels sont les États les plus susceptibles d'être affectés, il est tenu compte de la nature de l'activité envisagée et de ses effets potentiels sur le milieu marin. Figurent notamment parmi ces États : a) les États côtiers dont il est raisonnable de penser que l'exercice des droits souverains à des fins d'exploration, d'exploitation, de conservation ou de gestion de ressources naturelles sera affecté par l'activité » ; de même, « tous les États, en particulier les États côtiers adjacents et tout autre État adjacent à l'activité faisant partie des États les plus susceptibles d'être affectés, et toutes les parties prenantes sont tenus informés par l'intermédiaire du Centre d'échange et peuvent être consultés lors des procédures de surveillance, d'établissement des rapports et d'examen concernant une activité autorisée (…) » (article 37(5)).

[57] Accord BBNJ, article 19. L'article 22(5) illustre cette prise en compte tout en accordant une certaine priorité à l'État côtier dans l'exercice de ses droits souverains, ce qui témoigne d'une logique à double sens : « les décisions et les recommandations adoptées par la Conférence des Parties conformément à la présente partie ne doivent pas porter atteinte à l'efficacité des mesures adoptées à l'égard des zones relevant de la juridiction nationale et tiennent dûment compte des droits et des obligations de tous les États, conformément à la Convention. Dès lors que les mesures proposées au titre de la présente partie affecteraient, ou seraient raisonnablement susceptibles d'affecter, les eaux surjacentes et les sous-sols des fonds marins sur lesquels un État côtier exerce des droits souverains conformément à la Convention, ces mesures doivent dûment tenir compte des droits souverains de cet État côtier. Des consultations sont engagées à cette fin, conformément aux dispositions de la présente partie ».

[58] Accord BBNJ, article 23(4).

En revanche, la recherche de continuité écologique est clairement écartée dans certaines situations, en lien avec l'intérêt souverain de l'État côtier : l'article 18 de l'Accord BBNJ précise que « la création d'outils de gestion par zone, y compris d'aires marines protégées, ne porte sur aucune zone relevant de la juridiction nationale », l'objectif étant de prévenir toute instrumentalisation de ces dernières. De même, si un outil de gestion par zone « relève ultérieurement, en tout ou en partie, de la juridiction nationale d'un État côtier, il cesse immédiatement d'être en vigueur pour ce qui est de la partie relevant de la juridiction nationale » (article 22(6)).

L'approche plus intégrée du milieu marin prend, malgré ses limites inhérentes à la nature même de l'Accord international, tout son sens lorsqu'elle est combinée à une approche relationnelle et épistémique plus inclusive, les deux approches ayant vocation à se nourrir mutuellement.

### *B. Une approche relationnelle inclusive facteur d'un décloisonnement épistémique*

L'Accord BBNJ adopte une approche relationnelle inclusive, en particulier en comparaison avec la CNUDM qui ne consacrait – à première vue – que peu de place aux entités autres que les États et organisations internationales[59]. La participation du public est en effet partie intégrante des processus de désignation d'aires marines protégées ou autres outils de gestion par zone[60] ainsi que de la réalisation d'études d'impact environnemental[61]. Elle se concrétise par le prisme de mécanismes de notification et de consultation publique « inclusives et transparentes », ouvertes à toutes les parties prenantes, ou encore de participation inclusive, équitable et efficace au renforcement des capacités et au transfert de technologies marines[62]. Les « parties prenantes » impliquées dans ces différents processus sont les États, les organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels, la société civile, la communauté scientifique, le secteur privé, les peuples autochtones et les communautés locales détenant des connaissances traditionnelles pertinentes, ou encore le public en général, la liste variant à la marge selon les dispositions. La prise en considération de ces parties prenantes « pertinentes » ne saurait, certes, faire oublier le caractère nécessairement interétatique de l'Accord, les États demeurant décideurs *in fine*.

L'association de ces divers acteurs à la mise en œuvre des processus prévus par celui-ci s'inscrit tout de même dans une démarche d'ouverture désormais incontournable en droit international, en concordance avec d'autres textes récents comme l'Accord de Paris[63] ou le

[59] I. Papanicolopulu, « The Law of the Sea Convention : No Place for Persons ? », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, pp. 867-874.
[60] Accord BBNJ, articles 19(2), 21(1) et (2) et 24(5).
[61] Accord BBNJ, article 32.
[62] Accord BBNJ, articles 40, 41(2) et 43.
[63] Le lien établi par le GIEC dans son quatrième rapport d'évaluation (2007) entre savoirs traditionnels et connaissances scientifiques académiques a été repris par l'Accord de Paris qui reconnaît que l'action pour l'adaptation doit tenir compte « des meilleures données scientifiques disponibles et, selon qu'il convient, des connaissances traditionnelles, du savoir des peuples autochtones et des systèmes de connaissances locaux »

Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal[64]. Cette reconnaissance des savoirs locaux et autochtones et leur association à la prise de décision rejoint l'évolution de la protection des connaissances traditionnelles à la co-production des savoirs, au travers des processus entamés au sein de la Convention sur la diversité biologique[65] puis de l'Organisation des Nations Unies[66], ou encore des évaluations opérées par la Plateforme intergouvernementale pour la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) qui reconnait officiellement plusieurs systèmes de connaissances[67]. Ces dernières sont également considérées comme composantes normales de l'expertise et de l'UNESCO, au travers de la Décennie des sciences océaniques[68] qui insiste sur la co-construction des connaissances, l'inclusion des savoirs autochtones ou encore les sciences participatives. L'innovation de l'Accord BBNJ est de transposer cette reconnaissance dans un espace où aucun peuple n'exerce de souveraineté territoriale, ce qui se justifie notamment par l'approche holistique de l'océan adoptée par certaines communautés qui ne permet pas de prendre en compte les découpages spatiaux et sectoriels créés par les sociétés occidentales[69]. Le rôle des procédures et institutions mises en place dans le cadre du traité sera déterminant dans le degré d'opérationnalisation de cette ouverture.

Ainsi, parmi les principes et approches listés à l'article 7 de l'Accord BBNJ, la consécration de « i) L'utilisation des meilleures connaissances et informations scientifiques disponibles » ainsi que de « j) L'utilisation, quand elles sont disponibles, des connaissances

(article 7(5)). Accord de Paris pour le climat adopté le 12 décembre 2015 et entré en vigueur le 4 novembre 2016, 194 Parties.

[64] Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal, décision CDB/COP/15/L.25.

[65] CDB, article 8(j) : les États doivent « respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, avec leur approbation et leur participation ». Voir également le Protocole de Nagoya qui fait des savoirs traditionnels un véritable objet de protection juridique et le Cadre mondial pour la biodiversité adopté le 15 décembre 2022, dont la cible 22 vise à garantir une participation pleine, équitable, inclusive et efficace des peuples autochtones dans toutes les décisions relatives à la biodiversité.

[66] La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007 (Annexe à la résolution 61/295 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU) consacre le droit des peuples autochtones de participer à la prise de décision sur les questions qui concernent leurs droits (article 18), de conserver leurs connaissances, les contrôler, les protéger ou encore d'en assurer le développement (article 31).

[67] IPBES, *Conceptual Framework for the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2013 ; Díaz, S. et al., « The IPBES Conceptual Framework — connecting nature and people », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 14, 2015, pp. 1-16 ; Decision IPBES-5/1, Annex II, 2017, *Approach to recognizing and working with indigenous and local knowledge systems*.

[68] UNESCO-IOC, *The United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development (2021–2030): Implementation Plan*, 2021 ; UNESCO-IOC, *Engaging Indigenous Peoples and Local Communities, and Embracing Indigenous and Local Knowledge in Marine Spatial Planning*, Vol. 1 : Basic Concepts, 2024.

[69] Les délégations des petits États insulaires en développement du Pacifique ainsi que certains États d'Amérique latine et des Caraïbes, soutenus par les organisations de la société civile, avaient ainsi souligné lors des négociations que les interactions entre communautés autochtones et espaces marins internationaux étaient souvent indirectes mais bien réelles (espèces migratrices, navigation, continuité écologique…). Voir M. K. Vierros et al., « Considering Indigenous Peoples and Local Communities in Governance of the Global Ocean Commons », *Marine Policy*, vol. 119, 2020 ; C. Y. Mulalap et al., « Traditional Knowledge and the BBNJ Instrument », *Marine Policy*, vol. 122, 2020 ; H. Artaud, *Immersion. Rencontre des mondes atlantique et pacifique*, La Découverte, 2023, 296 p.

traditionnelles pertinentes des peuples autochtones et des communautés locales », traduit la volonté de promouvoir une approche plurielle des savoirs. Le préambule de l'Accord offre par ailleurs un véritable ancrage à cette prise en compte des connaissances traditionnelles, en rappelant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et précisant que « rien, dans le présent Accord, ne doit être interprété comme diminuant ou éteignant les droits existants des peuples autochtones ». L'Accord BBNJ fait ainsi émerger un régime juridique qui accorde aux connaissances scientifiques, aux données environnementales, aux savoirs traditionnels des communautés autochtones ainsi qu'aux expertises institutionnelles une place prépondérante et non hiérarchisée *a priori*[70], en cohérence avec l'approche inclusive des acteurs prônée. Si le fait que la science joue un rôle fondamental dans le texte se situe dans la continuité de la CNUDM, la nouveauté apportée par l'Accord réside dans sa vocation à assurer une intégration des communautés de connaissance et à créer des espaces communs d'expertise et d'échange d'information. En effet, ces dispositions interviennent dans un contexte où la littérature scientifique insiste sur les tensions entre savoirs scientifiques, savoirs autochtones, expertise des organisations régionales de gestion des pêches, expertise de l'Autorité internationale des fonds marins, ou encore expertise environnementale. En effet, d'après S. Solomon et K.G. Sammler,

> « *in reality, many actors, including governments, Indigenous and local knowledge holders, civil society representatives, industry participants, fisheries organisations, and scientific experts, engage with the Agreement on the basis of divergent, and frequently unarticulated, understandings about what biodiversity entails, and what is included or excluded under the seemingly neutral language of "biodiversity*" »[71].

Ce rôle de la science et du partage des données s'illustre d'abord par la mise en place par l'article 49 d'un organe scientifique et technique, dont les contours précis restent à définir[72], mais dont la composition reflète l'approche intégrée des connaissances et savoirs :

> « 2. L'Organe scientifique et technique composé de membres siégeant en qualité d'experts et au mieux des intérêts de l'Accord, désignés par les Parties et élus par la Conférence des Parties, possédant les qualifications appropriées, en tenant compte de la nécessité de disposer d'une expertise multidisciplinaire, y compris une expertise scientifique et technique pertinente et une expertise en matière de connaissances traditionnelles pertinentes des peuples autochtones et des

[70] L'article 32(3) définit en effet par exemple les parties prenantes notamment comme les peuples autochtones et les communautés locales détenant des connaissances traditionnelles pertinentes, les organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents, la société civile, la communauté scientifique et le public.

[71] Voir notamment S. Solomon, K.G. Sammler, « Governing biodiversity: ambiguity and fragmentation in the BBNJ Agreement », *Ocean & Coastal Management*, Vol. 270, 2025, p. 2.

[72] Article 49(2). Dès la première session de la Commission préparatoire, les États discutaient de la manière de mettre en place le comité scientifique et technique, notamment sur les questions de qualification des membres, indépendance, représentation géographique, équilibre entre disciplines scientifiques etc. Note du Secrétariat A/AC.296/2025/4 sur les organes subsidiaires (14-25 avril 2025).

> communautés locales, ainsi que de l'équilibre des genres et d'une répartition géographique équitable.
>
> 3. L'Organe scientifique et technique peut s'appuyer sur les avis appropriés émanant des instruments et cadres juridiques pertinents et des organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents, ainsi que d'autres scientifiques et experts, autant que de besoin ».

Le texte prévoit que les membres sont des experts qualifiés représentant différentes disciplines, mais il ne précise pas si cette expertise doit être exclusivement scientifique, au sens académique. L'approche holistique des connaissances transparaît en fait en filigrane des dispositions de chaque partie de l'Accord, le terme « scientifique(s) » apparaissant 93 fois dans le texte et celui de « connaissance(s) » 57 fois. Par exemple, en ce qui concerne les outils de gestion par zones, il est précisé que les propositions « sont formulées à partir des meilleures connaissances et informations scientifiques disponibles et, lorsqu'elles sont disponibles, des connaissances traditionnelles pertinentes des peuples autochtones et des communautés locales, compte tenu de l'approche de précaution et d'une approche écosystémique » (article 19(3)). L'article 21(1) associe, ensuite, la communauté scientifique ainsi que les peuples autochtones et les communautés locales aux consultations relatives aux propositions de mise en place d'outils de gestion par zones, « dans une logique inclusive, transparente et d'ouverture à toutes les parties prenantes concernées ». De même, les peuples autochtones et les communautés locales détenant des connaissances traditionnelles pertinentes, ainsi que la communauté scientifique, la société civile et les autres parties prenantes pertinentes sont invités à communiquer : « i) Leurs observations sur le bien-fondé de la proposition ; ii) Tout autre apport scientifique pertinent ; iii) Toutes connaissances traditionnelles pertinentes des peuples autochtones et des communautés locales ; iv) Toute autre information pertinente » (article 21(2)(c)).

En ce qui concerne la procédure relative aux évaluations d'impact, l'article 31(1)a.ii) invite, dans la même logique, les États à se fonder « sur les meilleures connaissances et informations scientifiques disponibles et, lorsqu'elles sont disponibles, sur les connaissances traditionnelles pertinentes des peuples autochtones et des communautés locales » pour faire part de leurs « observations quant aux impacts potentiels de l'activité envisagée ». En outre, lorsque de telles préoccupations sont exprimées,

> « l'Organe scientifique et technique examine les impacts potentiels de l'activité et peut les évaluer en se fondant sur les meilleures connaissances et informations scientifiques disponibles et, lorsqu'elles sont disponibles, sur les connaissances traditionnelles pertinentes des peuples autochtones et des communautés locales et, s'il y a lieu, peut adresser des recommandations à la Partie qui a formulé la conclusion après lui avoir donné la possibilité de répondre aux préoccupations exprimées et en tenant compte de cette réponse » (paragraphe iii). Par ailleurs,

> « les Parties veillent à ce que les impacts des activités envisagées, y compris les impacts cumulés et les impacts dans les zones relevant de la juridiction nationale, soient étudiés et évalués en tenant compte des meilleures connaissances et informations scientifiques disponibles, et, lorsqu'elles sont disponibles, des connaissances traditionnelles pertinentes des peuples autochtones et des communautés locales ».

Cette inclusion soulève des questions nouvelles sur les modalités de participation et de prise en compte de ces savoirs. Néanmoins, la traduction en pratique de cette approche demeure un véritable défi, notamment du fait de la difficulté de traduire les savoirs locaux ou autochtones, du risque d'instrumentalisation de ces derniers, et des procédures d'évaluations qui entretiennent une asymétrie importante entre savoirs scientifiques et autres savoirs. Finalement, « la prise en compte des détenteurs de savoirs ne résout donc pas entièrement la question du poids accordé à ces savoirs dans la mise en œuvre de l'Accord »[73]. L'Accord contribue tout de même à institutionnaliser une circulation plus équitable, collaborative et pluraliste des connaissances relatives aux espaces marins internationaux[74].

Les données collectées ont, enfin, vocation à être partagées au travers du centre d'échange, plateforme en libre accès créée à l'article 51 et focalisée sur l'objectif de transparence des données et informations environnementales de référence relatives à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, dont les modalités de fonctionnement seront précisées par la COP. Il sera chargé, entre autres, d'établir « c) des liens avec les centres d'échange mondiaux, régionaux, sous-régionaux, nationaux et sectoriels pertinents et avec les autres banques de gènes, référentiels de données et bases de données, y compris ceux qui concernent les connaissances traditionnelles pertinentes des peuples autochtones et des communautés locales ». Le régime applicable aux activités relatives à l'utilisation des ressources génétiques marines et des données de séquençage numérique les concernant relève, lui aussi, de cette approche visant l'inclusivité mais aussi la transparence et le partage des données. Il s'inscrit dans la logique de promotion du principe « FAIR » pour *Findable*, *Accessible*, *Interoperable* et *Reusable*[75] mentionné à l'article 14(2)c) de l'Accord BBNJ relatif au partage juste et équitable des avantages, qui consiste à assurer que les données collectées le soient de manière ouverte et responsable.

En conclusion, bien que le champ d'application matériel de l'Accord BBNJ soit limité matériellement à certains objets spécifiques (les éléments du « *package deal* » : ressources génétiques marines, outils de gestion par zone, études d'impact environnemental, renforcement des capacités et transfert de technologies) et spatialement aux zones ne relevant pas de la juridiction nationale, le recours à l'approche intégrée, combinée aux approches

[73] B. Guilloux, « Le droit à la science et les connaissances traditionnelles dans l'Accord BBNJ », *in* T. Leclerc, D.S. Robin, *L'Accord sur la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction…, op. cit*.
[74] *Ibid*.
[75] M.D. Wilkinson et al., « The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship », *Scientific Data*, vol. 3, 2016, 160018.

écosystémique et de renforcement de la résilience de la biodiversité, témoigne d'une ambition plus générale de reconstruction de l'unité de la gouvernance autour de la biodiversité marine. Cette reconstruction s'opère en intégrant, dans la mesure du possible en respect de l'existant, ce que le droit international avait progressivement dissocié : les régimes sectoriels applicables aux différentes activités en mer, les espaces et donc le milieu marin, ou encore les acteurs et les divers savoirs et connaissances. L'approche intégrée ainsi consacrée constitue un cercle vertueux puisque l'intégration *ratione loci*, *ratione personae* et *ratione materiae* se nourrissent les unes les autres. Elle repose sur le rôle déterminant des institutions créées par l'Accord (que ce soit le centre d'échange, le secrétariat, l'organe scientifique et technique ou bien sûr la COP) dont le fonctionnement et les procédures reflètent cet objectif d'intégration. La COP aura d'ailleurs la charge d'évaluer et examiner à intervalles réguliers l'efficacité et la pertinence de l'Accord, ainsi que de proposer, le cas échéant, des moyens de renforcer sa mise en œuvre (article 47(8)), y compris concernant l'objectif de cohérence et d'intégration. Ainsi, le texte du traité nous semble suffisamment armé pour répondre à cet objectif ; « *whether parties heed this injunction, and the Agreement succeeds in promoting greater coherence in the fragmented landscape of high seas governance of BBNJ, is a key question for the future* »[76] : la pratique permettra-t-elle d'interpréter l'Accord de la sorte et de concrétiser cette ambition ?

[76] D. Bodansky, « Four Treaties in One… », *op. cit*., p. 323.

# La lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée au sein des organisations régionales de gestion des pêches en Méditerranée

Sophie Gambardella[1]

Selon le rapport de la FAO sur la situation mondiale des pêches et de l'aquaculture de 2026, « [l]a part des stocks marins biologiquement viables dans le monde est passée de 64,5 pour cent du total des stocks halieutiques évalués en 2021 à 62,4 pour cent en 2023 »[2] mais 50 % de ces stocks sont déjà exploités au maximum de la capacité. Par ailleurs, la part de stocks halieutiques faisant encore l'objet d'une surpêche demeure très importante. Ainsi, presque 90 % des stocks halieutiques mondiaux sont exploités au maximum ou surexploités. L'un des facteurs de la surexploitation des stocks réside dans les activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INDNR) qui augmentent l'effort de pêche de la flotte mondiale sans pour autant que cette augmentation soit quantifiable. Les activités de pêche INDNR sont, en effet, par nature dissimulées. Les chiffres cités d'estimation de la part de pêche INDNR au sein de la pêche mondiale sont encore aujourd'hui ceux résultant d'une étude de 2009, selon laquelle « [t]aking the total estimated value of illegal catch losses and raising by the proportion of the total world catch analysed in this paper, lower and upper estimates of the total value of current illegal and unreported fishing losses worldwide are between $10 bn and $23.5 bn annually, representing between 11 and 26 million tonnes »[3]. La définition donnée de la pêche INDNR dans le *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* (PAI-INDNR)[4] est, par ailleurs, très large et englobe aussi bien des activités qui se déroulent en haute mer que dans les zones sous juridiction nationale ainsi que l'ensemble du déroulement des activités de pêche des captures jusqu'à l'utilisation du poisson. La pêche INDNR recouvre, enfin, trois réalités différentes[5]. La pêche illicite couvre les activités de pêche réalisées sans autorisation ou en violation des règles de conservation et de gestion des ressources halieutiques existantes. La pêche non déclarée concerne les captures non et/ou mal déclarées auprès de l'autorité compétente. Quant à la pêche non réglementée, elle concerne les activités de pêche menées hors cadre juridique notamment par des navires sans nationalité. Malgré les difficultés à évaluer le pourcentage de captures issues de la pêche INDNR parmi le taux de captures mondial de poissons, un cadre

[1] Chargée de recherche CNRS, Aix Marseille Univ, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France.

[2] FAO, « Résumé de La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2026. La transformation bleue : de la vision à l'impact », 2026, Rome. https://doi.org/10.4060/cd9841fr.

[3] D. J. Agnew, J. Pearce, G. Pramod, T. Peatman, R. Watson, et al., « Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing », *PLoS ONE*, 2009, vol. 4, n° 2, e4570, p. 4.

[4] FAO, *Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, Rome, 2001.

[5] Le caractère englobant de l'expression « pêche INDNR » a pu être discuté en doctrine car il tend à être réduit à la seule pêche illicite : J. T. Theilen, « What's in a Name? The Illegality of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing », *Int'l J. Marine & Coastal L.*, 2013, vol. 28, n° 3, pp. 533-550.

juridique international s'est développé pour assurer une gestion et une conservation des stocks halieutiques. Si la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (CNUDM) de 1982 et l'*Accord pour l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs* (UNFSA) demeurent le cadre juridique général applicable à la gestion des pêches, la FAO a adopté plusieurs accords contraignants plus spécifiques qui visent à renforcer le contrôle des pêches notamment l'*Accord visant à favoriser le respect des mesures internationales de conservation et de gestion par les navires de pêche en haute mer* de 1993, entré en vigueur en 2003 et l'*Accord relatif aux mesures* du ressort de l'État du port *visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* de 2009 (AMREP), entré en vigueur en 2016, qui est le premier Accord à viser spécifiquement la pêche INDNR. Au-delà de ces textes juridiquement contraignants, la FAO a, en parallèle, adopté de nombreuses directives pour accompagner les États vers des pratiques de pêche plus durables[6]. Enfin, plus récemment, en 2022, a été adopté au sein de l'Organisation mondiale du commerce, l'*Accord sur les subventions à la* pêche, qui, en son article 3, interdit les subventions à la pêche INDNR. L'ensemble de ce corpus normatif identifie pour sa mise en œuvre, aux côtés de l'État du pavillon, de l'État côtier et de l'État du port, des acteurs spécifiques de la gestion des pêches : les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) qui sont aujourd'hui une vingtaine. Ainsi, la lutte contre la pêche INDNR s'opérationnalise principalement à l'échelle régionale.

L'échelle régionale peut être entendue dans ce domaine comme étant l'échelle des bassins dans la mesure où les spécificités des activités de pêche diffèrent grandement d'un bassin à un autre. Ainsi, « [à] la différence d'autres espaces maritimes, la gestion de la pêche en Méditerranée doit composer avec ses spécificités notamment le partage de la grande majorité des stocks et le fait que les systèmes de pêche méditerranéens n'exploitent pas de grands stocks de quelques espèces spécifiques mais une variété de stocks d'espèces benthiques, pélagiques, de mollusques et de crustacés. Ces deux facteurs rendent les systèmes de pêche étatiques interdépendants et encouragent la mise en place d'une gestion communautaire »[7]. Dès 1949, est ainsi créé le Conseil général des pêches pour la Méditerranée en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO qui deviendra plus tard la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM)[8]. La CGPM a compétence pour la gestion et la conservation de toutes les ressources marines vivantes de la Méditerranée et de la mer Noire. Néanmoins, la Commission n'a pas eu, en réalité, jusqu'en 1976, de véritable pouvoir réglementaire et il faudra attendre les amendements à son acte constitutif de 1997 pour qu'elle

[6] Voir par exemple : le *Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable* de 1995 ; le *Plan d'action international pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* (PAI-INDNR) ; les *Directives volontaires pour la conduite de l'État du pavillon* (VGFSP) ou encore les *Directives volontaires pour un système de documentation des captures*.

[7] J. Panaget, « "Pêcher par excès" en Méditerranée : enjeux et conflits autour d'une ressource commune menacée », *Confluences Méditerranée*, n° 120, 2022, pp. 135-150, spéc. p. 145.

[8] En 1949, est créé le Conseil général des pêches pour la Méditerranée qui deviendra la Commission générale des pêches pour la Méditerranée suite aux amendements de son acte constitutif en 1997.

soit dotée d'un budget autonome et d'un comité scientifique. Ainsi, jusqu'en 1997, la CGPM n'a pas pu déployer tout son potentiel d'efficacité d'action alors même que la plupart des stocks de Méditerranée étaient déjà surexploités à cette époque[9]. Dans l'intervalle de temps, une autre ORGP a, par ailleurs, été créée afin de gérer des stocks de grands migrateurs. En effet, en 1966, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique et des mers adjacentes (ICCAT) est mise en place pour la gestion et la conservation des stocks de thonidés. Ces deux ORGP ont compétence pour adopter des mesures de gestion et de conservation des ressources halieutiques applicables, à la fois en haute mer et dans les zones économiques exclusives de leurs États membres. En ce qui concerne les stocks chevauchants et les grands migrateurs, l'article 7 de l'*Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs* (UNFSA) affirme, d'ailleurs, le principe de compatibilité des mesures de conservation et de gestion des ressources marines adoptées en haute mer et de celles adoptées dans les zones sous juridiction nationale, ce qui permet la mise en cohérence des mesures dans l'ensemble de l'aire de répartition de l'espèce. L'action de l'ICCAT et de la CGPM s'est concentrée, dans un premier temps, sur la gestion des pêches c'est-à-dire sur la mise en place de mesures permettant une gestion durable des stocks exploités, les espèces cibles, avant de s'étendre aussi, dans une optique d'approche écosystémique des pêches, aux espèces dites accessoires c'est-à-dire sur lesquelles les activités de pêche ont un impact alors même qu'elles n'en sont pas l'objet principal – comme par exemple, les oiseaux, les tortues de mer ou encore les phoques moines. Les mesures de gestion des pêches adoptées par la CGPM et l'ICCAT ont permis, par ricochet, de lutter contre la pêche INDNR[10] et de développer des outils propres à la lutte contre ces activités (I.). Toutefois, ce sont surtout les mesures de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des mesures de gestion des pêches, adoptées par ces organisations, qui rendent efficaces les outils développés dans le cadre de l'adoption des mesures de gestion et qui permettent de « désinvisibiliser » les pratiques de pêche INDNR. Ces pratiques sont, en effet, camouflées par la conjugaison de deux facteurs : d'une part, l'immensité de l'océan qui rend le contrôle de ses usages très complexe et d'autre part, la pratique des pavillons de complaisance qui rend plus délicates la collecte de données et les enquêtes en cas de suspicion d'activités de pêche INDNR (II.). Dès 2010, la FAO faisait le constat suivant : « [l]'absence de ce minimum de transparence pourrait être considérée comme un facteur implicite de tous les aspects négatifs du secteur mondial des pêches – pêche INDNR, surcapacité de la flotte, surpêche, subventions contre-productives, corruption, mauvaises décisions de gestion des pêches, etc. Une plus grande transparence du secteur révélerait toute activité de ce type, levant le secret dont

[9] C. Breuil, « Les pêches en Méditerranée : éléments d'information sur le contexte halieutique et les enjeux économiques de leur aménagement », *FAO Circulaire sur les pêches*, n° 927, Rome, FAO, 1997, 36 p.

[10] Voir : S. Gambardella, « Le rôle des Organisations régionales de gestion des pêches dans la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée », *AFDI*, 2018, pp. 577-591.

bénéficient actuellement les auteurs de ces pratiques et provoquant l'adoption de mesures correctives immédiates »[11]. Alors qu'au niveau international, aucune obligation de transparence des activités de pêche n'est affirmée[12], celle-ci innerve pourtant l'ensemble des textes internationaux de lutte contre la pêche INDNR qui s'efforcent de mettre en place des outils permettant une meilleure traçabilité de ces activités. Ainsi, à l'échelle de la CGPM et de l'ICCAT en Méditerranée, l'enjeu principal pour lutter contre la pêche INDNR est aussi le renforcement de la transparence des activités de pêche. Certains auteurs considèrent même que « [i]n essence, high seas fishing should be a privilege, not a right and should flow only to those able to demonstrate regional cooperation, transparency, reporting, and compliance »[13].

## I. Les mesures de gestion des pêches permettant de lutter contre la pêche INDNR en Méditerranée

Dans son rapport sur la *Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* de 2010, la FAO préconisait, pour davantage de transparence dans le domaine des pêches, la mise en place d'un registre mondial complet des navires de pêche. Depuis 2005, suite à la *Déclaration de Rome sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée*, adoptée par la Réunion ministérielle de la FAO sur la pêche, un programme de base pour un fichier mondial avait été établi. Toutefois, il a fallu attendre 2016 pour que le projet pilote du fichier soit lancé et seuls onze États y ont participé à cette époque dont un seul État riverain de la Méditerranée : l'Espagne. La CGPM et l'ICCAT ont, de leur côté, développé des listes de navires se livrant à des activités de pêche en Méditerranée qui répondent à la même exigence de transparence que le registre mondial (A.). En parallèle, les ORGP, dont la CGPM et l'ICCAT, ont établi des listes de navires se livrant à des activités de pêche INDNR (B.). À travers ces registres, la CGPM et l'ICCAT recueillent des informations qui, en temps normal, échapperaient aux autorités et/ou ne circuleraient pas entre les autorités, et améliorent ainsi la transparence sur les activités de pêche en Méditerranée.

[11] FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, Département des pêches et de l'aquaculture de la FAO, Rome, 2010, p. 118. Pour comprendre les différents facteurs qui ont historiquement conduit au développement des activités de pêche INDNR voir notamment : R. Baird, « Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An Analysis of the Legal, Economic and Historical Factors Relevant to Its Development and Persistence », *Melb. J. Int'l L.*, vol. 5, n° 2, 2004, pp. 299-334.

[12] La Coalition mondiale pour la transparence des pêches qui réunit de nombreux acteurs de la société civile a adopté une Charte mondiale pour la transparence des pêches articulée autour de dix principes. En avril 2026, les États du G7 ont adopté à Paris l'« Engagement du G7 en faveur de la transparence dans le secteur des pêches » et, quelques mois plus tard, quinze États ont adopté la Déclaration de Mombasa à l'occasion de la 11e Our Ocean Conference, qui place la transparence au cœur du dispositif de lutte contre la pêche INDNR.

[13] C. Brooks, J. Weller, K. Gjerde, R. Sumaila, J. Ardron, N. Ban, D. Freestone, K. Seto, S. Unger, D. Costa, K. Fisher, L. Crowder, P. Halpin, A. Boustany, « Challenging the "Right to Fish" in a Fast-Changing Ocean », *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 33, n° 3, 2014, pp. 289-324, spéc. p. 323.

### *A. L'identification des navires se livrant à des activités de pêche en Méditerranée*

La CGPM, tout comme l'ICCAT, a mis en place plusieurs types de listes des navires de pêche opérant en Méditerranée pour renforcer la transparence sur les activités de pêche dans le bassin. La CGPM établit ainsi, en premier lieu, des listes de navires autorisés à pêcher dans certaines zones de pêche réglementées. Une zone de pêche réglementée est définie comme étant une « zone géographique dans laquelle certaines activités de pêche spécifiques sont temporairement interdites ou restreintes afin d'améliorer l'exploitation et la conservation des stocks démersaux »[14]. La CGPM a mis en place onze zones de pêche réglementées en Méditerranée depuis 2005[15]. Pour chaque zone, les parties contractantes établissent les listes de navires battant leurs pavillons autorisés à pêcher dans la zone concernée et les transmettent au Secrétariat de la CGPM qui les centralise. De plus, la gestion et la conservation des ressources halieutiques reposent au sein de la CGPM sur l'adoption de plans pluriannuels permettant la mise en place de mesures de rétablissement des stocks à long terme en s'appuyant sur des données scientifiques fiables[16]. Pour chacune de ces pêcheries, les parties contractantes établissent aussi des listes de navires autorisés qui sont transmises au Secrétariat de la CGPM puis publiées sur le site de la CGPM. Ainsi, par exemple, le rapport de la FAO sur « la situation des pêcheries en Méditerranée et en mer Noire » indique que 111 navires étaient autorisés à exploiter la dorade rose en mer d'Alboran en 2025[17]. Le même mécanisme a été mis en place au sein de l'ICCAT. Ainsi huit listes ont été établies en fonction des plans de gestion pluriannuels adoptés par l'organisation notamment en ce qui concerne le thon rouge[18], l'espadon[19] ou encore le germon de Méditerranée[20]. À partir de ces listes, les deux ORGP établissent un registre régional plus global des navires autorisés à opérer dans leurs zones de compétence[21]. Alors que le registre régional de la CGPM répertorie l'ensemble des navires de pêche de plus de 15 mètres opérant en Méditerranée, l'ICCAT n'impose cette obligation qu'aux navires de plus de 20 mètres. Les navires de plus de 15 mètres pour la CGPM et de

[14] Recommandation CGPM/47/2024/6 relative à l'établissement d'une zone de pêche réglementée dans le canal d'Otrante (sous-région géographique 18), découlant de la Recommandation CGPM/43/2019/5 et de la Résolution CGPM/44/2021/3.

[15] Pour davantage de détail sur ces zones voir : FAO, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2025*, General Fisheries Commission for the Mediterranean, Rome, 2025, pp. 135-136.

[16] La CGPM a adopté jusqu'à aujourd'hui onze plans de gestion pluriannuels.

[17] Op. cit. en note 15. Les listes des navires autorisés à pêcher dans le cadre de plans de gestion pluriannuels ou dans les zones de pêche réglementées sont en accès libre sur le site de la CGPM. Voir : https://www.fao.org/gfcm/data/public-data-and-information/fishing-fleet-and-ports/authorized-vessel-lists-in-fisheries-restricted-areas/en

[18] Recommandation ICCAT [25-04] remplaçant la Recommandation 24-05 établissant un plan pluriannuel de gestion du thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée.

[19] Recommandation ICCAT [16-05] pour remplacer la Recommandation 13-04 de l'ICCAT et établir un programme pluriannuel de rétablissement pour l'espadon de la Méditerranée.

[20] Recommandation ICCAT [24-08] amendant la Recommandation 22-05 établissant un plan de rétablissement pour le germon de la Méditerranée.

[21] Recommandation ICCAT [25-12] remplaçant la Recommandation 21-14 concernant l'établissement d'un registre ICCAT de navires de 20 mètres ou plus de longueur hors-tout autorisés à opérer dans la zone de la Convention et Recommandation CGPM/33/2009/5 concernant l'établissement du registre régional des navires de pêche de la CGPM.

plus de 20 mètres pour l'ICCAT, qui ne sont pas inscrits dans ces registres, ne peuvent ainsi pas être autorisés par leur État de pavillon à pêcher dans les zones couvertes par les deux ORGP sous peine d'être considérés comme des navires se livrant à des activités de pêche INDNR. La différence d'exigence, quant à la taille des navires, entre le registre de la CGPM et celui de l'ICCAT s'explique par le type d'activités de pêche que ces organisations régulent. La CGPM est compétente pour toutes les espèces marines vivantes de la Méditerranée et encadre bien souvent des activités de pêche multispécifique. Ces activités de pêche sont alors réalisées soit par des chalutiers de moins de 25 mètres soit par une flottille de petits métiers polyvalents recourant à plusieurs techniques de pêche telles que le trémail, le filet maillant ou encore le verveux. Aujourd'hui, le registre régional de la flotte active dans la zone couverte par la CGPM compte 77 906 navires parmi lesquels moins de 9 000 sont autorisés à pêcher[22]. Toutefois, de nombreux navires de pêche opérant dans la zone ne sont pas répertoriés par la CGPM car ils n'atteignent pas la longueur minimale des 15 mètres et échappent ainsi à l'obligation de transparence mise en place par l'organisation. En France, par exemple, « 92 % des navires [opérant sur la façade méditerranéenne] font moins de 12 mètres »[23] et n'apparaissent donc pas dans le registre régional. À l'inverse, l'ICCAT, qui n'a compétence que pour la conservation et la gestion des thonidés, encadre des activités de pêche monospécifique opérées par des thoniers senneurs dont la taille est rarement inférieure à 20 mètres. Ainsi, le registre de l'ICCAT couvre quasiment l'ensemble des thoniers opérant en Atlantique et en Méditerranée soit, à ce jour, 3920 navires[24].

En 2020, l'ONG Oceana a fourni un tableau comparatif de la pratique de la CGPM et de l'ICCAT en ce qui concerne les informations rendues publiques sur les navires inscrits dans les registres régionaux[25]. Contrairement à la pratique de l'ICCAT, dans le registre régional de la CGPM, quasiment aucune information sur le propriétaire et l'exploitant du navire n'est disponible empêchant ainsi la transparence sur la propriété effective des navires. Ces données sont considérées comme étant confidentielles et donc non accessibles au public. Toutefois, ce caractère confidentiel n'est accordé à ces données qu'au sein de la CGPM puisque de son côté l'ICCAT les rend publiques[26]. Le degré de confidentialité des données dépend donc de la volonté des États membres de jouer ou non le jeu de la transparence. Par ailleurs, un des éléments clés de la traçabilité des navires, et donc de la lutte contre la pêche INDNR, est le

[22] Chiffre relevé le 26 octobre 2026 sur le registre régional de la CGPM : https://www.fao.org/gfcm/data/public-data-and-information/fishing-fleet-and-ports/gfcm-fleet-register/en

[23] C. Le Grand, « Pêche Professionnelle - Façade Méditerranée », AMURE - *Aménagement des Usages des Ressources et des Espaces marins et littoraux* - Centre de droit et d'économie de la mer, 2024, p. 12.

[24] Chiffre relevé le 26 octobre 2026 sur le registre ICCAT des navires : https://www.iccat.int/fr/VesselsRecord.asp

[25] https://europe.oceana.org/wp-content/uploads/sites/26/d_files/francais_mettre_a_jour_la_liste_publique_cgpm_-_def_0.pdf
(consulté le 23 juillet 2026).

[26] Sur le classement du degré de confidentialité des données opéré par la CGPM voir : Recommandation CGPM/45/2022/17 relative aux informations figurant dans le registre CGPM des navires autorisés de plus de 15 mètres dans la zone d'application de la CGPM, modifiant la Recommandation CGPM/33/2009/3 et abrogeant la Recommandation CGPM/44/2021/18.

numéro d'identification unique mis en place par l'Organisation maritime internationale (OMI) en 1987, par l'adoption de la résolution A.600(15). L'attribution de ce numéro à un navire est définitive pour toute la durée de vie de ce dernier quelles que soient les modifications de pavillon, de propriété ou encore de nom qui adviendraient. Depuis 2013, les navires de pêche d'une jauge brute égale ou supérieure à 100 doivent être munis de ce numéro pour figurer dans le fichier mondial des navires de pêche de la FAO. Suite à cet amendement de la résolution de l'OMI, la CGPM et l'ICCAT ont modifié leur réglementation. Le numéro OMI est depuis exigé pour les navires de plus de 20 mètres pour leur inscription sur les registres régionaux des deux organisations[27]. Dès lors, tous les navires autorisés à pêcher dans la zone de compétence de l'ICCAT, enregistrés dans le fichier régional de l'organisation, disposent d'un numéro d'identification de l'OMI alors que tel n'est pas le cas des navires opérant dans la zone de compétence de la CGPM pour deux raisons. En premier lieu, comme le fichier régional répertorie tous les navires de pêche de plus de 15 mètres, les navires mesurant entre 15 et 20 mètres ne disposent pas de numéro d'identification unique. Or, en 2017, un second amendement à la résolution de l'OMI a proposé que sur la base du volontariat, le numéro d'identification unique de l'OMI soit étendu à tous les navires de plus de 12 mètres, avec un moteur inboard. Cet amendement aurait pu alors impulser un mouvement similaire au sein de la CGPM mais tel n'a pas été le cas. En second lieu, l'application d'un numéro de l'Organisation maritime internationale au sein de la CGPM n'est que facultative puisqu'il découle non pas d'une recommandation mais bien d'une résolution non contraignante de l'organisation. Ainsi, les parties contractantes ne sont pas dans l'obligation d'appliquer cette mesure aux navires battant leur pavillon. De nombreux navires se livrant à des opérations de pêche en Méditerranée échappent donc aux exigences de transparence et de traçabilité nécessaires pour lutter efficacement contre la pêche INDNR. Les registres régionaux des deux organisations sont, en effet, un outil précieux dans ce domaine dans la mesure où tous les navires, de plus de 15 mètres pour la CGPM et de plus de 20 mètres pour l'ICCAT, non-inscrits dans ces registres et se livrant à des activités de pêche en Méditerranée sont présumés se livrer à des activités de pêche INDNR et pourraient être identifiés comme tels[28]. Toutefois, le principe de confidentialité des données, qui semble être à géométrie variable, vient entrer en collision avec l'exigence de transparence qu'impose la lutte contre la pêche INDNR.

[27] Recommandation ICCAT [25-12], op. cit. en note 21, et Résolution CGPM/44/2021/6 relative à l'application d'un numéro de l'Organisation maritime internationale, modifiant la Résolution CGPM/41/2017/6.

[28] Pour une analyse comparative des pratiques des ORGP thonières quant à l'utilisation de cet outil voir : C. Van der Geest, « Tuna RFMO Authorised Vessel Lists : A Comparative Analysis to Identify Best Practices (Version 8) », *ISSF Technical Report*, International Seafood Sustainability Foundation, Pittsburgh, PA USA, 2023.

### *B. L'identification des navires se livrant à des activités de pêche INDNR en Méditerranée*

Afin de lutter contre la pêche INDNR, la CGPM[29] comme l'ICCAT[30] ont mis en place des listes de navires présumés se livrer à des activités de pêche INDNR. Le processus d'inscription sur ces listes est similaire dans les deux ORGP. Le lancement du processus d'inscription sur la liste est initié par les États membres qui informent le Secrétariat de l'identification de navires présumés se livrer à des activités de pêche INDNR. Ces navires peuvent aussi bien arborer un pavillon d'un État membre de l'ORGP que d'une partie non contractante. Au sein de la CGPM et de l'ICCAT, lorsque la procédure est déclenchée par le Secrétariat, l'État du pavillon dispose d'un délai pour mener une enquête et remettre son rapport à la Commission qui décidera *in fine* de l'inscription ou non sur la liste des navires se livrant à des activités de pêche INDNR. L'inscription d'un navire sur cette liste permet ensuite aux parties contractantes de mettre un certain nombre de mesures en place au niveau national pour empêcher la mise sur le marché des produits issus de ces navires telles que l'interdiction d'importation, de transbordement ou encore de débarquement des captures provenant d'activités de pêche INDNR. La liste actuelle de l'ICCAT des navires se livrant à des activités de pêche INDNR compte 163 navires et celle de la CGPM 201 navires[31]. Toutefois, l'inscription des navires se livrant à des activités de pêche INDNR sur les listes de la CGPM et de l'ICCAT échappe parfois à la procédure de ces deux organisations. La CGPM, tout comme l'ICCAT, pratique, en effet, l'inscription croisée des navires entre les listes de navires se livrant à des activités de pêche INDNR des différentes ORGP. Ainsi, de nombreux navires inscrits sur la liste de l'ICCAT ont été déclarés comme se livrant à des activités de pêche INDNR par la Commission des thons de l'océan Indien (IOTC), la Commission interaméricaine du thon tropical (IATTC), la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR), la Commission des pêches du Pacifique ouest et central (WCPFC) ou encore par l'Organisation des pêches de l'Atlantique Sud-Est (SEAFO). La grande majorité des navires inscrits sur la liste de l'ICCAT ont d'ailleurs été identifiés en amont comme se livrant à des activités de pêche INDNR par l'IOTC. La liste de la CGPM, quant à elle, inclut les navires inscrits sur les listes de ces mêmes ORGP mais aussi sur celles de l'ICCAT et de la Commission des pêches du Pacifique Nord (NPFC). Aucune liste centralisée n'a été jusqu'à présent mise en place au niveau mondial et l'inscription croisée repose sur la seule volonté des ORGP de coopérer pour lutter plus efficacement contre la pêche INDNR. Pourtant, dès 2007, l'Assemblée générale des Nations Unies « [e]ncourage[ait] les organismes et arrangements régionaux de gestion des pêches à coordonner davantage leurs mesures visant à lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, notamment à

[29] Recommandation CGPM/44/2021/19 relative à l'établissement d'une liste des navires présumés avoir exercé des activités de pêche illicite, non déclarée et non réglementée, abrogeant la Recommandation CGPM/33/2009/8.
[30] Recommandation ICCAT [23-16] amendant la recommandation 21-13 établissant une liste de navires présumés avoir exercé des activités de pêche illicites, non déclarées et non réglementées.
[31] Chiffres issus des listes des navires se livrant à des activités de pêche INDNR de l'ICCAT et de la CGPM consultées le 26 octobre 2026 aux adresses suivantes : https://www.fao.org/gfcm/data/public-data-and-information/fishing-fleet-and-ports/iuu-vessel-list/en ; https://www.iccat.int/en/IUUlist.html

dresser une liste commune des navires pratiquant ce type de pêche et à reconnaître les listes établies par les uns et les autres »[32]. Récemment, une organisation non gouvernementale norvégienne a établi une liste combinée des navires pratiquant la pêche INDNR à partir des listes disponibles des ORGP[33]. Cette liste croise les données de treize ORGP et ne couvre donc pas la totalité de ces dernières. D'autres ONG s'étaient déjà livrées à ce travail auparavant, comme Greenpeace en 2008[34]. Pourtant, l'établissement d'une liste centralisée permettrait de renforcer la transparence sur les activités de pêche et donc leur contrôle et leur suivi afin d'empêcher que des produits issus de la pêche INDNR puissent entrer sur les marchés nationaux. À l'heure actuelle, le fait que ces listes soient incomplètes ne permet, par ailleurs, pas de recueillir suffisamment de données pour estimer l'ampleur des activités de pêche INDNR en Méditerranée. La CGPM a d'ailleurs lancé une série d'évaluations à court, moyen et long terme en s'appuyant sur la méthodologie développée par la FAO afin de mesurer l'impact économique de la pêche INDNR en Méditerranée et de recueillir davantage d'informations scientifiques sur ces pratiques.

Toutefois, il est nécessaire pour que ce système de listes fonctionne que les listes soient considérées comme légitimes par l'ensemble des États disposant d'une flottille de pêche et notamment par ceux qui ne participent pas au processus d'inscription au sein de l'ORGP concernée car « IUU listings have direct impacts on individuals »[35]. En effet, l'inscription sur ces listes a des conséquences à la fois pour l'État du pavillon mais aussi pour le propriétaire ainsi que l'opérateur du navire. L'État du pavillon, par un effet *« name and shame* », peut être considéré comme un État délivrant des pavillons de complaisance ; quant aux propriétaires de navires et aux opérateurs, ils auront davantage de difficultés pour obtenir des licences de pêche mais aussi pour accéder aux ports. Dès lors, la décision d'inscription d'un navire sur la liste des navires se livrant à des activités de pêche INDNR se doit de respecter une procédure stricte et transparente « and in light of this, strengthening due process would likely enhance their perceived legitimacy (…) »[36]. Le rôle donné à l'État du pavillon dans ce processus demeure ainsi central pour assurer la légitimité de ces listes. L'article 12 de l'UNFSA pose d'ailleurs cette obligation de transparence des activités menées par les organisations ou arrangements de gestion des pêcheries sous-régionaux et régionaux. Dans ce contexte, il pourrait donc être utile d'établir une procédure harmonisée et partagée par l'ensemble des

[32] Résolution AGNU 62/177, *La viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, et d'instruments connexes*, adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 2007, § 44.
[33] La liste commune des navires pratiquant la pêche INDNR est gérée par TMT, une organisation norvégienne à but non lucratif : https://www.iuu-vessels.org
[34] Cette liste n'est actuellement plus accessible : https://www.greenpeace.fr/greenpeace-sort-une-liste-des-navires-impliques-dans-la-peche-pirate/
[35] Z. Scanlon, « Safeguarding the legitimacy of illegal, unreported and unregulated fishing vessel listings », *ICLQ*, 2019, vol. 68, n° 2, pp. 369-398, spéc. p. 398.
[36] Ibid., p. 398.

ORGP afin d'établir une liste centralisée qui revête toute la légitimité nécessaire pour jouer pleinement son rôle dans la lutte contre la pêche INDNR.

Si l'exhaustivité des listes est liée pour partie à la légitimité de ces dernières auprès des acteurs du secteur de la pêche, elle dépend aussi étroitement de deux facteurs pratiques dans la mesure où il faut, d'une part, que les parties contractantes identifient les navires qui sont présumés se livrer à des activités de pêche INDNR et d'autre part, que ces parties contractantes fournissent les preuves suffisantes au soutien de leurs allégations. Dès lors, le degré d'exhaustivité des listes de navires se livrant à des activités de pêche INDNR découle de la capacité des États et des ORGP à suivre et contrôler les activités de pêche qui se déroulent dans les zones concernées.

## II. Les mesures de suivi, de contrôle et de surveillance des pêches permettant de lutter contre la pêche INDNR en Méditerranée

La lutte contre la pêche INDNR doit nécessairement s'appuyer sur des mesures de suivi, de contrôle et de surveillance des pêches. Ces mesures permettent d'une part, de rendre les activités de pêche INDNR visibles et d'autre part, de réunir suffisamment de preuves pour notamment inscrire le navire sur la liste des navires se livrant à des activités de pêche INDNR. Or, le suivi et le contrôle des activités de pêche peuvent se faire à deux moments du déroulement de l'activité soit lorsque le navire est en mer (A.) soit lorsque le navire entre au port (B.).

### *A. Les outils de suivi, de contrôle et de surveillance des activités de pêche en mer*

Le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de pêche en mer demeurent un défi aussi bien pour les États côtiers et les États du pavillon que pour les ORGP. L'immensité de la zone à contrôler empêche *de facto* toute surveillance complète des activités en temps réel. Les ORGP conjuguent donc plusieurs outils pour parvenir à un suivi, un contrôle et une surveillance les plus efficaces possibles.

L'ensemble des ORGP recourt à des technologies électroniques pour réaliser le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de pêche en mer. Lors de la *Déclaration de Rome sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée* (INDNR), adoptée en 2005 par la Conférence ministérielle sur les pêches de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les États s'étaient fixé comme objectif de relancer les efforts afin d'équiper, d'ici décembre 2008, tous les navires de pêche industrielle opérant en haute mer d'un système de surveillance des navires par satellite (SSN/VMS)[37]. Ce système

[37] La France a récemment, en application du Règlement européen (UE) 2023/2842, imposé que tous les navires battant son pavillon soient équipés d'un SSN. Jusque-là seuls les navires de plus de 12 mètres étaient soumis à cette obligation. Arrêté du 24 février 2026 relatif au phasage de l'obligation d'emport d'équipements du système de surveillance des navires embarqués à bord de navires de pêche de moins de douze mètres, *JORF* n° 0054 du 4 mars 2026, NOR : TECM2523389A.

permet de transmettre à terre à intervalles réguliers la position des navires de pêche. Un an plus tard, la CGPM a adopté une recommandation afin d'établir des normes minimales pour l'établissement d'un système de surveillance par satellite des navires autorisés à pêcher dans sa zone et arborant le pavillon d'un de ses États membres[38]. L'ICCAT, quant à elle, avait, dès 2003[39], demandé à ses États membres d'équiper d'un SSN l'ensemble de leurs navires de pêche commerciaux de plus de 20 mètres entre perpendiculaires ou de plus de 24 mètres de longueur hors-tout opérant dans la zone couverte par la Commission. Cette exigence a été étendue, en 2018, à tous les navires de plus de 15 mètres de longueur hors tout autorisés à pêcher dans la zone de compétence de l'ICCAT[40]. Toutefois, plusieurs difficultés opérationnelles entravent l'efficacité complète de ce système au sein des deux organisations. Tout d'abord, l'efficacité du système de surveillance des navires par satellite dépend de la fréquence des transmissions à terre, l'ICCAT a, par exemple, constaté qu'« une fréquence de transmission de quatre heures [telle que prévue dans la recommandation [03-14] de l'ICCAT] est insuffisante pour détecter l'activité de pêche de nombreux types d'engins »[41]. La CGPM exige, quant à elle, que les données soient transmises toutes les deux heures ce qui permet de retracer avec davantage de précision le parcours des navires de pêche. Par ailleurs, l'efficacité du système de surveillance des navires par satellite est aussi étroitement liée au traitement des données transmises. Au sein de la CGPM et de l'ICCAT, le système n'est pas centralisé à l'échelle régionale ce qui signifie que les données sont transmises aux Centres de surveillance des pêches de chaque État qui peuvent décider, de manière discrétionnaire, de partager ou non ces données avec les autres États ou les ORGP. Une étude datée de 2022, menée auprès de cinq ORGP thonières et de cinq ORGP non thonières, a mis en exergue le fait que si la plupart des ORGP ont mis en place des mesures imposant l'utilisation du système SSN, peu de ces systèmes SSN sont centralisés et permettent la transmission simultanée des rapports au Secrétariat de l'ORGP et à l'État du pavillon[42]. Au sein de la CGPM, depuis 2021, deux projets pilotes ont été mis en place afin de renforcer la surveillance des navires par SSN par la mise en place d'un système SSN régionalisé. Dans le premier projet pilote dit « centralisé », les données issues du SSN sont directement transmises au Secrétariat de la CGPM alors que dans le second projet pilote dit « décentralisé », les données sont encore transmises, en première intention, au centre de suivi des pêches de l'État du pavillon qui les transmettra à son tour au Secrétariat de la CGPM. Le système SSN est alors décentralisé mais partagé. La CGPM travaille aussi pour la mise en place d'autres outils de surveillance électronique tels

[38] Recommandation CGPM/33/2009/7 relative à des normes minimales pour l'établissement d'un système de surveillance des navires par satellite dans la zone d'application de la CGPM.
[39] Recommandation ICCAT [03-14] relative à des normes minimum pour l'établissement d'un système de surveillance des bateaux dans la zone de la convention ICCAT.
[40] Recommandation ICCAT [18-10] concernant des normes minimales pour des systèmes de surveillance des bateaux dans la zone de la convention de l'ICCAT.
[41] *Ibid*.
[42] H. Koehler, « RFMO Vessel Monitoring Systems: A Comparative Analysis to Identify Best Practices (Version 7) », *ISSF Technical Report*, International Seafood Sustainability Foundation, Washington, DC, USA, 2022.

que les systèmes d'identification automatique (AIS) ou encore les journaux de bord électroniques (ERS). Les systèmes d'identification automatique, mis en place à l'origine dans le but de renforcer la sécurité maritime[43], permettent de diffuser en continu la position des navires grâce à un transpondeur embarqué. Ces informations peuvent être réceptionnées par tous les navires à proximité équipés d'un transpondeur ou encore par des récepteurs à terre. Toutefois, contrairement au SSN, les données ne sont pas systématiquement transmises à terre. Dès lors, seule une utilisation combinée des deux systèmes pourrait permettre un renforcement de la surveillance des activités de pêche. Reste que, si « [n]ewly developed electronic technologies (ETs) for merging positional data with satellite images provide excellent data for both fisheries monitoring and control and fisheries research », « these data are not always available due to the low number of daily images taken of a specific area or to the high price of such data fusion services »[44]. Les technologies ne permettent ainsi pas de rendre complètement visibles les activités de pêche en mer. Dès lors, au-delà des technologies électroniques, les ORGP s'appuient pour le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de pêche en mer sur des moyens humains.

La plupart des ORGP prévoient que des observateurs peuvent être embarqués à bord des navires opérant dans les zones couvertes par leurs mandats. Toutefois, le rôle de ces observateurs diffère d'une ORGP à l'autre. Au sein de la CGPM, dans le cadre de la lutte contre la pêche INDNR, les États sont invités à mettre « en place un programme d'observateurs, si les recommandations de la CGPM et/ou les mesures appliquées par les PCC le prévoient, en exigeant que les navires placés sous leur juridiction accueillent des observateurs à bord »[45] parmi d'autres mesures de suivi, de contrôle et de surveillance des activités de pêche. Ainsi, la grande majorité des observateurs embarqués sur les navires opérant dans la zone couverte par la CGPM ont une fonction uniquement scientifique et ne participent pas au contrôle de la conformité. De la même manière, l'ICCAT a mis en place des programmes d'observateurs scientifiques avec une exigence de couverture minimale de 5 % de l'effort de pêche dans les pêcheries à la palangre pélagique, à la senne coulissante et au bateau appât[46]. L'exigence de couverture minimale a, par ailleurs, été renforcée pour certaines pêcheries comme notamment les thons tropicaux pour lesquelles l'ICCAT exige une

[43] En 2000, dans le cadre de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) de 1974, l'OMI a adopté une nouvelle règle V/19 demandant que tous les navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 300 qui effectuent des voyages internationaux, tous les navires de charge d'une jauge brute égale ou supérieure à 500 qui n'effectuent pas de voyages internationaux et tous les navires à passagers, quelle que soit leur taille soient équipés d'un AIS.

[44] I. Quincoces, « Research for PECH Committee – Workshop on electronic technologies for fisheries - Part I : Transmitted positional data systems », Parlement européen, *Policy Department for Structural and Cohesion Policies*, Brussels, 2021. Disponible en ligne : http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2021)652254

[45] Recommandation CGPM/41/2017/7 relative à un plan d'action régional pour la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans la zone d'application de la CGPM.

[46] Recommandation ICCAT [16-14] visant à établir des normes minimales pour les programmes d'observateurs scientifiques à bord de navires de pêche.

couverture minimale de 10 % de l'effort de pêche[47]. En parallèle de ces programmes d'observateurs scientifiques, l'ICCAT a mis en place des programmes d'observateurs dans lesquels les personnes embarquées comme observateurs ont à la fois des fonctions scientifiques et des fonctions de contrôle de la conformité des opérations de pêche aux décisions de l'ICCAT. Or, la Méditerranée est particulièrement concernée par ces mesures. En effet, ces programmes d'observateurs spécifiques ont notamment été mis en place dans le cadre du plan pluriannuel de gestion du thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée. Pour cette pêcherie, deux types d'observateurs sont déployés : les observateurs des parties contractantes et les observateurs dits « régionaux » désignés par l'ICCAT[48]. Les observateurs régionaux ont principalement des fonctions de contrôle de la conformité des opérations de pêche et d'élevage du thon rouge aux mesures de conservation et de gestion pertinentes de l'ICCAT. Ils doivent, enfin, couvrir 100 % de l'effort de pêche et des transferts de thon rouge[49]. Le déploiement d'observateurs spécifiques est donc très étroitement lié à l'état des stocks car ce dispositif est mis en place principalement dans le cadre des plans pluriannuels de gestion.

Plus classiquement, la CGPM et l'ICCAT s'appuient pour le suivi, le contrôle et la surveillance des activités de pêche sur des programmes d'inspection en mer qui consistent à examiner les navires, les opérations qui se déroulent à bord, la documentation relative notamment aux captures et l'équipement de pêche mais aussi électronique pour le suivi des activités. Selon l'article 92 de la CNUDM, l'État du pavillon possède une juridiction exclusive sur les navires battant son pavillon en haute mer[50]. Toutefois, l'Accord UNFSA renforce les pouvoirs d'inspection et de surveillance en haute mer pour les navires de pêche ciblant les stocks chevauchants et grands migrateurs. En effet, l'article 21, § 1, prévoit que :

« [d]ans tout secteur de la haute mer couvert par une organisation ou un arrangement de gestion des pêcheries sous-régional ou régional, tout État partie qui est membre de cette organisation ou participant à cet arrangement peut, par l'intermédiaire de ses inspecteurs dûment habilités, arraisonner et inspecter, conformément au paragraphe 2, les navires de pêche battant le pavillon d'un autre État partie au présent Accord, que cet État partie soit ou non lui aussi membre de l'organisation ou participant à l'arrangement, pour assurer le respect des

[47] Recommandation ICCAT [19-02] visant à remplacer la recommandation 16-01 de l'ICCAT sur un programme pluriannuel de conservation et de gestion pour les thonidés tropicaux.

[48] Recommandation ICCAT [25-04] remplaçant la recommandation 24-05 établissant un plan pluriannuel de gestion du thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée.

[49] Pour davantage de détails sur les programmes d'observateurs à l'ICCAT et dans d'autres ORGP voir : H. Koehler, « Survey of RFMO Observer Programs and a Set of Best Practices (Version 6) », *ISSF Technical Report*, International Seafood Sustainability Foundation, Pittsburgh, PA, USA, 2023.

[50] L'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion adopté au sein de la FAO en 1993 reconnait la responsabilité particulière de l'État du pavillon à faire respecter les mesures de conservation et de gestion des ressources halieutiques par ses navires de pêche en haute mer. Toutefois, il a pu être démontré que l'insuffisance des contrôles exercés par les États du pavillon en haute mer nécessitait que des contrôles exercés par d'autres que l'État du pavillon soient mis en place pour lutter efficacement contre la pêche INDNR. Voir notamment l'étude suivante : R. G. Rayfuse, *Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2004.

mesures de conservation et de gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs instituées par ladite organisation ou ledit arrangement ».

Dans les ZEE des États membres de la CGPM et/ou de l'ICCAT, il revient, en premier lieu, à l'État côtier, de veiller au respect des mesures de conservation et de gestion adoptées par la CGPM et l'ICCAT[51] mais l'État du pavillon doit coopérer avec l'État côtier en cas d'activités alléguées de pêche INDNR réalisées par un navire de pêche battant son pavillon[52]. Afin de renforcer le système d'inspection, les ORGP ont mis en place des programmes d'inspection conjoints qui sont définis, par la FAO, comme étant « des programmes de collaboration qui mutualisent les ressources et les technologies de différents pays afin de faciliter les inspections en mer ». Ainsi, les États qui y participent désignent des inspecteurs, fournissent des navires et autorisent les inspecteurs de la nationalité d'autres États participants au programme à monter à bord des navires battant leur pavillon. Ce type de programmes a été mis en place au sein de la CGPM ainsi qu'au sein de l'ICCAT pour certaines espèces[53] ou certaines sous-régions géographiques[54]. En ce qui concerne le thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée, les opérations d'inspection internationale conjointe sont coordonnées par l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) qui appuie ce type d'opérations dans plusieurs zones couvertes par des ORGP[55]. Tous les cas de non-application potentielle, relevés dans le cadre de ces programmes d'inspection, sont ensuite notifiés à l'État de pavillon du navire et/ou de l'opérateur et au Secrétariat de l'ORGP concernée. L'État du pavillon doit ensuite, conformément à ce qu'impose son obligation de vigilance, prendre toutes les mesures nécessaires à l'égard de ce navire[56]. Les programmes d'inspection conjoints reposent avant

[51] Le TIDM, dans son avis de 2015, a précisé que, dans les ZEE des États tiers, « il résulte de l'article 58, paragraphe 3, de l'article 62, paragraphe 4, et de l'article 192 de la Convention que les États du pavillon sont tenus de prendre toutes mesures nécessaires pour veiller à ce que leurs ressortissants et les navires battant leur pavillon ne se livrent pas à des activités de pêche INN ». TIDM, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches (CSRP)*, avis du 1er avril 2015, affaire n° 21, § 124.

[52] TIDM, *Ibid.*, § 140. Pour un commentaire complet de l'avis voir notamment : G. Le Floch, « Le premier avis de la formation plénière du Tribunal international du droit de la mer : entre prudence et audace », *AFDI*, vol. 61, 2015, pp. 669-697.

[53] Recommandation CGPM/46/2023/17 relative à un programme international conjoint d'inspection et de surveillance des pêches de coryphène commune en dehors des eaux relevant de la juridiction nationale en mer Méditerranée ; Recommandation ICCAT [16-05] pour amender la Recommandation 13-04 de l'ICCAT visant à l'établissement d'un programme pluriannuel de rétablissement pour l'espadon de la Méditerranée ; Recommandation ICCAT [25-04] remplaçant la Recommandation 24-05 établissant un plan pluriannuel de gestion du thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée.

[54] Recommandation CGPM/46/2023/18 relative à un programme international conjoint d'inspection et de surveillance en dehors des eaux relevant de la juridiction nationale en mer Adriatique (sous-régions géographiques 17 et 18) ; Recommandation CGPM/45/2022/15 relative à un programme international conjoint d'inspection et de surveillance en dehors des eaux relevant de la juridiction nationale dans le canal de Sicile (sous-régions géographiques 12 à 16), modifiant la Recommandation CGPM/41/2017/8 et abrogeant la Recommandation CGPM/42/2018/6 ; Recommandation CGPM/45/2022/16 relative à un programme international conjoint d'inspection et de surveillance en dehors des eaux relevant de la juridiction nationale en mer Ionienne (sous-régions géographiques 19 à 21).

[55] Sur le rôle que joue l'AECP au sein des ORGP voir : https://www.efca.europa.eu/fr/what-we-do/operational-coordination/joint-deployment-plans

[56] Sur l'étendue de cette obligation voir notamment l'avis du TIDM de 2015, op. cit. en note 51.

tout sur la coopération interétatique et permettent ainsi de venir à l'appui de l'État du pavillon qui n'a pas toujours les moyens financiers et humains de réaliser toutes les inspections nécessaires.

Toutefois, l'existence de pavillons de complaisance qui conduit certains navires à changer de pavillon pour échapper aux éventuelles sanctions découlant des violations des mesures de conservation et de gestion commises sous un pavillon précédent reste une entrave aux efforts des ORGP pour rendre transparentes les activités de pêche en mer.

Les dispositifs technologiques et humains de surveillance en mer ne suffisent donc pas, à eux seuls, à endiguer les activités de pêche INDNR non seulement pour des raisons techniques mais aussi en raison du manque de coopération de certains États. Partant de ce constat, les États au sein de la FAO, dès 1993, se posent la question du renforcement des obligations de l'État du port afin de lutter plus efficacement contre la pêche INDNR. Ces réflexions aboutiront à l'adoption, le 22 novembre 2009, de l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (AMREP), entré en vigueur le 5 juin 2016 et au sein duquel les ORGP, et donc la CGPM et l'ICCAT en Méditerranée, sont appelées à jouer un rôle prépondérant dans sa mise en œuvre[57].

### *B. Les outils de suivi, de contrôle et de surveillance des activités de pêche au port*

Suite à l'adoption de l'AMREP, l'ICCAT et la CGPM ont renforcé les obligations de l'État du port quant aux modalités encadrant d'une part, la décision d'autoriser l'entrée au port d'un navire étranger et d'autre part, l'inspection au port de ces navires[58] afin de lutter plus efficacement contre la pêche INDNR[59]. Afin de mettre en œuvre efficacement l'AMREP, chaque État membre de la CGPM ou de l'ICCAT doit, en première intention, désigner auprès du Secrétariat de l'ORGP compétente d'une part, les ports dans lesquels l'accès aux navires de pêche étrangers, ayant à leur bord des espèces ou des produits de poissons provenant de ces espèces gérées par l'ICCAT et/ou la CGPM, peut être autorisé et d'autre part, les points de contact au sein de chaque port auxquels les documents requis par l'AMREP pourront être

[57] Pour une analyse de l'Accord de 2009 voir notamment : S. Gambardella, « Les compétences de l'État du port en matière de protection des ressources halieutiques », *in* M. Chouquet et J. Motte-Baumvol (dir.), *Les ports maritimes face aux défis du développement durable*, LGDJ, IFJD, coll. « colloques et essais », n° 126, 2021, pp. 209-224.

[58] Recommandation CGPM/40/2016/1 concernant un mécanisme régional relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans la zone d'application de la CGPM ; Recommandation ICCAT [25-11] remplaçant la Recommandation 23-17 concernant des mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (IUU).

[59] Une étude de 2023 a montré les effets positifs de l'AMREP dans la lutte contre la pêche INDNR lorsque ce dernier est mis en œuvre ainsi que les freins à une mise en œuvre plus effective de l'Accord. Voir : G. Hosch, N. A. Miller, Y. Yvergniaux, E. Young, T. Huntington, « IUU safe havens or PSMA ports: A global assessment of port State performance and risk », *Marine Policy*, vol. 155, 2023, article 105751.

transmis. Les Secrétariats des deux ORGP tiennent un registre des ports désignés ainsi que des points de contact.

En ce qui concerne l'entrée au port, la désignation des ports ainsi que des points de contact permet d'exiger des navires étrangers désirant s'y rendre d'une part, de notifier 72 heures à l'avance leur volonté d'entrer dans ces ports et d'autre part, de fournir les informations requises[60]. Une fois la demande réceptionnée par le point de contact du port désigné, une analyse des risques est réalisée afin de décider d'autoriser ou de refuser l'entrée au port au navire étranger. Schématiquement, trois situations peuvent se présenter : soit le navire étranger est déjà inscrit sur la liste des navires se livrant à des activités de pêche INDNR et il se verra alors refuser l'entrée au port ; soit le navire est présumé se livrer à des activités de pêche INDNR et il peut alors se voir autoriser l'entrée au port mais il fera l'objet d'une inspection ; soit le navire ne présente aucun risque de s'être livré à des activités de pêche INDNR et il se verra autoriser à accéder au port[61]. Les navires qui ne sont pas soupçonnés de se livrer à des activités de pêche illicites ainsi que ceux pour lesquels l'inspection n'a pas permis de trouver des preuves qu'ils se livraient à des activités de pêche illicites sont autorisés à utiliser l'ensemble des services portuaires. Dans l'hypothèse inverse, l'État du port peut refuser au navire étranger le débarquement, le transbordement, le conditionnement, la transformation, l'approvisionnement en carburant, l'avitaillement, l'entretien ainsi que le passage en cale sèche. Ces interdictions permettent notamment d'empêcher la mise sur le marché de produits de la mer issus de la pêche INDNR. Une fois introduits sur le marché, les produits issus de la pêche INDNR ne sont plus identifiables ce qui crée d'une part une concurrence déloyale avec les produits issus d'une pêche durable et d'autre part, une distorsion de marché. De ce fait, les pêcheurs respectant les mesures de conservation et de gestion de l'ICCAT et de la CGPM se retrouvent pénalisés par la mise sur le marché de ces produits. Consciente de ce problème, l'Union européenne a d'ailleurs dans son Règlement (CE) n° 1005/2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, mis en place un système de certification des captures[62] et un système de cartons visant à empêcher la mise sur le marché européen de produits de la pêche issus de la pêche INDNR[63]. Toutefois, même lorsqu'aucun système de certification des

[60] Ces informations sont, en règle générale, les suivantes : identification du navire ; nom du port désigné ; motif de l'escale portuaire ; permis de pêche ; autorisation de transbordement ; date et heure d'arrivée estimées au port ; quantités estimées en kilogrammes de chaque espèce relevant de l'ORGP et/ou de produits de poisson provenant de ces espèces conservées à bord, ainsi que les zones où les captures ont été réalisées.

[61] Le Manuel de formation des inspecteurs aux PSM de l'ICCAT estime qu'un navire étranger faisant une demande d'accès dans un port d'un État membre présente un profil de risque « élevé » de s'être livré à des activités de pêche INDNR si ses visites au port sont occasionnelles, qu'il n'est pas enregistré sur les listes positives des ORGP, qu'il n'a pas de contact avec l'État du pavillon, qu'il ne possède pas de statistiques de captures ou de registre de VMS. ICCAT, *Manuel de formation des inspecteurs aux PSM de la CICTA*, juin 2023.

[62] Le système de certification des captures de l'UE, *via* la plateforme CATCH, permet la traçabilité des produits de la pêche depuis leur capture jusqu'à leur mise sur le marché.

[63] Règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1936/2001 et (CE) n° 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) n° 1093/94 et (CE)

captures n'existe, l'État du port s'appuie sur des procédures d'inspection pour réguler l'accès aux marchés des produits issus de la mer.

En ce qui concerne les inspections au port des navires étrangers, la CGPM et l'ICCAT fixent un objectif chiffré qui correspond au seuil minimum d'inspection que l'État du port devra réaliser. Ainsi, la CGPM exige qu'au moins 15 % du nombre total de navires étrangers entrés au port enregistrés l'année précédente soient inspectés là où l'ICCAT n'exige que soient inspectés que 5 % des opérations de transbordement et de débarquement réalisées par des navires de pêche étrangers dans les ports désignés. Ces obligations d'inspection par l'État du port, harmonisées à l'échelle régionale, font écho aux accords inter-administratifs régionaux établissant un contrôle coordonné des navires étrangers faisant escale dans les ports d'une région afin de renforcer la sécurité maritime et la prévention de la pollution. En Méditerranée, a ainsi été adopté, en 1997, le Mémorandum d'Accord méditerranéen sur le contrôle par l'État du port qui réunit treize autorités maritimes et qui met en place un système centralisé d'informations[64] permettant de transmettre les refus d'accès aux ports ainsi que les rapports d'inspection en temps réel à l'ensemble des parties contractantes. Au niveau de l'ICCAT et de la CGPM, le système mis en place est, pour l'instant, moins transparent dans la mesure où si le rapport d'inspection est bien transmis à l'État du pavillon, au Secrétariat de l'ORGP concernée et aux autres parties contractantes, il n'est, en revanche, pas rendu public. De la même manière, les éventuelles mesures prises par l'État du port et/ou l'État du pavillon à l'égard d'un navire dont le rapport d'inspection fait état d'infractions présumées ne sont pas rendues publiques. Toutefois, si la transparence peut être discutée à ce stade de la procédure, il reste néanmoins que ces informations peuvent permettre au sein de la CGPM et de l'ICCAT d'envisager l'inscription du navire sur la liste publique des navires se livrant à des activités de pêche INDNR. La CGPM et l'ICCAT ont donc eu comme priorité dans la lutte contre la pêche INDNR de rendre transparentes les activités de pêche et ont pris de nombreuses mesures en ce sens. En 2017, la CGPM a adopté un Plan d'action régional de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (RPOA-IUU) dans lequel elle détaille et rappelle l'ensemble des obligations en la matière de ses membres incluant les États du pavillon, les États côtiers ainsi que les États du port. Toutefois, de nombreux obstacles empêchent la transparence des activités de pêche notamment des obstacles techniques, des obstacles politiques mais aussi des obstacles économiques.

* * *

Si la transparence des activités de pêche paraît être une condition *sine qua non* pour lutter efficacement contre la pêche INDNR, il est aussi indispensable de rendre transparent le

n° 1447/1999, *JOUE*, L 286, 29 oct. 2008, p. 1. Pour une étude détaillée de ce Règlement, voir O. Delfour-Samama, « La lutte contre la pêche illégale, non réglementée, non contrôlée, un instrument au profit du développement durable ? », *in* G. Brovelli, M. Sancy (dir.), *Environnement et développement durable dans les politiques de l'Union européenne : Actualités et défis*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2017, pp. 209-221.

[64] Ce système est appelé Thetis-Med. Voir : https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis-med

comportement des États disposant d'une flottille. En effet, l'efficacité des mesures de gestion et de conservation des ressources adoptées par les ORGP est bien évidemment dépendante de leur degré d'effectivité c'est-à-dire de leur degré de mise en œuvre par les États membres de ces ORGP et donc de leur opposabilité aux navires battant leur pavillon. Pour s'assurer de cette mise en œuvre, l'ICCAT et la CGPM ont intégré dans leur structure un Comité de conformité ou d'application – *compliance committee* – qui, à partir des rapports annuels remis par les États membres, évalue leur degré de conformité aux décisions adoptées respectivement par l'ICCAT et la CGPM. Cependant, en cas de non-conformité, les réactions de l'ICCAT et de la CGPM diffèrent. Alors qu'au sein de l'ICCAT, le Comité peut, après des échanges avec la partie contractante concernée, recommander à la Commission d'adopter des mesures correctives graduelles pouvant aller jusqu'à des mesures commerciales[65], la CGPM, qui a pourtant renforcé les pouvoirs de son Comité d'application en 2023[66], n'envisage toujours pas la possibilité d'adopter des mesures commerciales. Or, il s'agit là d'un véritable frein à l'efficacité du dispositif visant à rendre transparentes les activités de pêche puisque certains outils ne sont pas obligatoires pour une partie de la flottille opérant en Méditerranée et qu'aucune mesure ne permet de contraindre les États membres de la CGPM à les adopter. Enfin, si la pêche INDNR constitue sans conteste un frein à une gestion durable des pêches en Méditerranée, elle est aujourd'hui aussi un des canaux qui entretient le développement d'autres pratiques illégales revêtant un caractère transnational et organisé. En effet, la pêche INDNR dissimule souvent des mauvaises conditions de travail des gens de mer, et favorise de nombreux trafics – êtres humains, drogues, armes à feu. Les ORGP ont donc développé une coopération active avec d'autres organisations internationales, notamment INTERPOL, afin de lutter de manière plus systémique contre cette pratique[67]. L'accroissement de la transparence sur les activités de pêche permettrait ainsi dans le même temps de mieux lutter contre des crimes transnationaux organisés réalisés en mer.

[65] Recommandation ICCAT [06-13] concernant des mesures commerciales. En 2003, l'ICCAT a, par exemple, demandé aux « Parties contractantes et Parties, Entités ou Entités de pêche non-contractantes coopérantes [de prendre] les mesures appropriées, conformément aux dispositions de la Résolution [98-18], pour interdire l'importation de thon obèse de l'Atlantique et de ses produits, sous quelque forme que ce soit, en provenance de la Géorgie ». Recommandation ICCAT [03-18] concernant les mesures commerciales restrictives sur le thon obèse à l'encontre de la Géorgie.

[66] Recommandation CGPM/46/2023/22 relative à un programme de la CGPM portant sur les questions de conformité et actions y afférentes, abrogeant les Résolutions CGPM/44/2021/13 et CGPM/43/2019/5.

[67] Pour une étude sur ces liens entre pêche INDNR et crime organisé voir notamment : A. Telesetsky, « Laundering Fish in the Global Undercurrents: Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Transnational Organized Crime », *Ecology L.Q.*, vol. 41, n° 4, 2014, pp. 939-998.

# La contribution de l'Organisation mondiale du commerce à l'atteinte des objectifs mondiaux de diminution des subventions néfastes à l'environnement : l'exemple des subventions à la pêche

Valériane Thool[1]

La biodiversité marine s'effondre sous nos yeux, mais elle s'effondre dans l'ignorance, loin des côtes. Selon les plus récentes données de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), près de 38% des stocks de poissons évalués dans le monde sont aujourd'hui surexploités, et la tendance ne montre aucun signe d'inversion potentielle. Derrière cette statistique, ce sont des centaines de millions de personnes – pêcheurs artisanaux, communautés côtières, populations dépendantes de la sécurité alimentaire halieutique – dont les moyens de subsistance sont directement menacés[2].

Or, ce constat révèle, au-delà d'une catastrophe écologique, une défaillance économique organisée par les États eux-mêmes[3]. Depuis plusieurs décennies, les gouvernements financent l'expansion de leur secteur halieutique. Selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et la FAO, les gouvernements octroieraient jusqu'à 35 milliards de dollars US de subventions à la pêche[4], dont 22 milliards seraient accordés à des activités néfastes pour la biodiversité marine[5]. Carburant subventionné, construction navale allégée, exonérations fiscales : ces incitatifs publics permettent à des navires de rester plus longtemps en mer, d'aller plus loin et de pêcher des espèces qui, sans cette aide, ne seraient tout simplement pas rentables à capturer. Une étude de Sala et de ses coauteurs a ainsi démontré que 54% des zones de pêche actuellement exploitées en haute mer ne seraient pas profitables aux taux de capture actuels en l'absence de subvention publique[6]. La subvention n'est donc pas un simple instrument de politique économique sectorielle ; elle est, d'un point de vue structurel, un moteur de la perte de biodiversité marine.

[1] Chercheuse postdoctorale CRSH, Université d'Ottawa (Chaire de recherche en droit du commerce durable, responsable et inclusif).

[2] ONU, « ODD 14 : Vie aquatique », en ligne : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/oceans/>; CNUCED, « New global trade deal protects fish stocks and coastal jobs », 16 septembre 2025, en ligne : <https://unctad.org/fr/conference/global-supply-chain-forum-2024/news/new-global-trade-deal-protects-fish-stocks-and-coastal-jobs>.

[3] U. R. Sumaila *et al.*, « A global dataset on subsidies to the fisheries sector », *Data in Brief*, vol. 27, 2019, 104706.

[4] CNUCED, « La prochaine Conférence sur les océans étudiera les effets néfastes des subventions à la pêche », 10 mai 2017, en ligne : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/2017/05/10/la-prochaine-conference-sur-les-oceans-etudiera-les-effets-nefastes-des-subventions-a-la-peche-cnuced/>.

[5] CNUCED, « The ocean economy is booming. But for how long? », 24 février 2025, en ligne : <https://unctad.org/fr/isar/news/ocean-economy-booming-how-long>.

[6] E. Sala *et al.*, « The economics of fishing the high seas », *Science Advances*, vol. 4, n° 6, 2018, eaat2504.

C'est dans ce contexte que doit être compris l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les subventions à la pêche[7] (ci-après « ASP » ou « Accord »), adopté le 17 juin 2022 lors de la douzième Conférence ministérielle de l'Organisation et entré en vigueur le 15 septembre 2025, après que les deux tiers des Membres de l'OMC eurent déposé leur instrument d'acceptation. L'adoption et l'entrée en vigueur sont à plusieurs égards sans précédent. D'abord, parce qu'il s'agit du premier accord de l'OMC expressément conçu pour répondre à un objectif de durabilité environnementale, et ensuite, parce qu'il s'agit du second accord multilatéral conclu au sein de cette organisation depuis sa création en 1995, après l'Accord sur la facilitation des échanges[8].

Ce paradoxe institutionnel mérite qu'on s'y arrête. Le droit international de l'environnement dispose, depuis plusieurs décennies, d'un arsenal conventionnel dédié à la protection de la biodiversité marine : la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer[9], la Convention sur la diversité biologique[10], les instruments régionaux de gestion des pêches, et plus récemment, l'Accord portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (« Accord BBNJ »)[11]. Pourquoi, dans ce cas, fallait-il qu'une organisation internationale à vocation économique s'empare de la question des subventions? La réponse tient principalement à un constat d'échec largement partagé : la gouvernance classique de la pêche, fondée sur des obligations de conservation imposées aux États côtiers et sur la coopération régionale au sein des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP), n'a jamais réussi à s'attaquer à la racine économique du problème, c'est-à-dire au financement public de la surcapacité. L'OMC, en tant que forum disposant d'une compétence sur les subventions à travers l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (« Accord SMC ») et d'un mécanisme de règlement des différends contraignant, disposait d'atouts institutionnels que le droit de l'environnement, plus volontariste et moins coercitif, ne possédait pas.

L'hypothèse défendue dans cet article est la suivante : l'ASP doit être compris non pas comme un succédané du droit international de l'environnement, ni comme son concurrent, mais comme un pilier additionnel de la lutte contre la perte de biodiversité marine. Il s'agit d'un pilier qui mobilise les outils économiques au service d'une finalité environnementale. Loin d'être une simple question de vocabulaire, cette qualification détermine la manière dont il convient d'évaluer l'Accord. Un pilier additionnel n'a pas à suffire à lui seul pour être utile ; il doit toutefois satisfaire à trois conditions, qui serviront de critères d'évaluation. Il doit être robuste, c'est-à-dire reposer sur des obligations claires, contraignantes et effectivement

[7] Accord sur les subventions à la pêche, 17 juin 2022, WT/MIN(22)/33, WT/L/1144 [ASP].
[8] Accord sur la facilitation des échanges, annexé au Protocole portant amendement de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, décision du Conseil général du 27 novembre 2014, WT/L/940, entré en vigueur le 22 février 2017.
[9] Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982.
[10] Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 5 juin 1992.
[11] Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en dehors des juridictions nationales, New York, 19 juin 2023.

contrôlées, et couvrir une part significative des subventions néfastes. Il doit être articulé aux autres régimes juridiques pertinents, en occupant un espace qu'ils laissent vacant sans les contredire. Il doit enfin être pérenne, c'est-à-dire assuré de produire des effets dans la durée. L'hypothèse sera vérifiée si ces trois critères sont réunis, et infirmée si l'un d'entre eux fait défaut.

Pour vérifier cette hypothèse, l'article procède en trois temps. La première partie expose la manière dont les subventions à la pêche ont été progressivement reconnues comme un enjeu à la fois écologique et économique appelant une réponse du droit international et présente l'architecture normative que les Membres de l'OMC ont finalement adoptée pour y répondre (I). La deuxième partie étudie l'architecture institutionnelle et les outils intégrés à l'Accord pour rendre l'Accord robuste tant sur le plan institutionnel que substantiel, traduisant une contribution réelle à la conservation de la biodiversité marine (II). La troisième partie, enfin, replace l'Accord dans le temps long de sa mise en œuvre, pour explorer les blocages persistants des négociations complémentaires à l'Accord, notamment pendant la quatorzième Conférence ministérielle, tenue à Yaoundé en mars 2026 (III).

## I. Des subventions néfastes à l'Accord sur les subventions à la pêche : la construction d'une réponse commerciale à un problème écologique

Avant d'évaluer la contribution de l'ASP à la lutte contre la perte de biodiversité marine, il convient de comprendre pourquoi un tel instrument est devenu nécessaire (A), pourquoi sa négociation a été si longue et si conflictuelle (B), et quelle architecture normative les négociateurs ont finalement retenue (C).

### *A. La subvention à la pêche comme moteur silencieux de la perte de biodiversité marine*

Les ressources vivantes de la mer ont longtemps été associées à l'idée d'abondance. L'industrialisation du secteur halieutique a fait voler cette idée en éclats. L'essor des technologies de capture, combiné à l'octroi massif de subventions publiques, a engendré une réaction en chaine dont les effets se font aujourd'hui sentir sur l'ensemble des océans. La production halieutique et aquacole mondiale représentait environ 401 milliards de dollars américains en 2024 et la pêche de capture avait atteint juste avant la pandémie du Covid-19 un niveau record de 93,2 millions de tonnes[12]. Pour capturer de tels volumes, l'industrie a recours à des méthodes invasives et destructrices, comme le chalutage de fond, la pêche à la senne ou les grands filets maillants dérivants pouvant atteindre 100 kilomètres de long[13]. Ces méthodes engendrent un volume considérable de prises accessoires, appelées « *bycatch* »[14]. En effet, plus de 70% des populations de requins et de raies manta géantes ont ainsi décliné au cours des

[12] FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Rome, FAO, 2026, p. 28.

[13] ICTSD, *Fisheries, Trade and Sustainable Development*, Discussion paper, ICTSD Natural Resources, International Trade and Sustainable Development, Genève, ICTSD, 2006, p. 18 ; IFREMER, « Les filets maillants », en ligne : <https://wwz.ifremer.fr/peche/Le-monde-de-la-peche/La-peche/comment/Les-engins/Filet-maillant>.

dernières décennies[15]. C'est aussi le cas d'espèces marines comme les marsouins, les tortues ou les dauphins, qui seraient massivement capturées accidentellement chaque année.

Cette surexploitation a été largement alimentée par les subventions étatiques[16]. Selon la CNUCED, « ces subventions signifient en fait que les contribuables paient les bateaux industriels pour dégrader l'environnement et détruire la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des communautés côtières vulnérables »[17]. Sumaila *et al.*[18], dont les travaux sont aujourd'hui une référence incontournable en économie des pêches, sont plus directs que la CNUCED. Ils estiment que « la théorie et les études empiriques disponibles sont claires : les subventions qui augmentent artificiellement les profits en réduisant le coût de la pêche et/ou en augmentant les revenus perçus par les pêcheurs entrainent une surcapacité et conduisent à la surpêche »[19]. En 2021, 296 scientifiques de toutes nationalités ont publié une lettre ouverte adressée aux négociateurs de l'OMC pour exiger l'interdiction des subventions néfastes, rappelant qu'une pêche gérée de manière durable est une condition de la sécurité alimentaire, des moyens de subsistance et des cultures côtières[20].

La littérature distingue traditionnellement les subventions selon leur effet sur la capacité de pêche. Les subventions dites « néfastes »[21] ou « d'amélioration de la capacité » (carburant, construction et modernisation des navires, exonérations fiscales), réduisent artificiellement les coûts d'exploitation et permettent à des flottes de demeurer en activité alors même qu'elles ne seraient pas rentables dans des conditions de marché normales. La Chine illustre ce mécanisme à elle seule : elle octroie près de 5,9 milliards de dollars américains par an en subvention d'accroissement des capacités à son secteur halieutique, soit 26% du total mondial

[14] ONU, *The Second World Assessment*, vol. I, 2021, p. 17 ; B. Elliott *et al.*, « Bycatch in drift gillnet fisheries: A sink for Indian Ocean cetaceans », *Conservation Letters*, vol. 17, n° 2, 2024. Voir aussi : D. Ardill, *Bycatch and discards in Indian Ocean tuna fisheries*, Rome, FAO/IOC, 2014.
[15] ONU, *The Second World Assessment*, *op. cit.*, pp. 50-51 ; N. Pacoureau, C. L. Rigby, R. B. Sherley *et al.*, « Half a century of global decline in oceanic sharks and rays », *Nature*, vol. 589, 2021, p. 567.
[16] U. R. Sumaila, « Seas, Oceans and Fisheries: A Challenge for Good Governance », *The Round Table*, vol. 101, n° 2, 2012, p. 157 ; M. A. Young, *Trading Fish, Saving Fish: The Interaction Between Regimes in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 6.
[17] UNCTAD-FAO-UNEP, *Regulating Fisheries Subsidies must be an Integral Part of the Implementation of the 2030 Sustainable Development Agenda*, Joint Statement, 14th session of the United Nations Conference on Trade and Development, Nairobi, 20 juillet 2016 ; A. Schuhbauer et U. R. Sumaila, « Economic viability and small-scale fisheries — A review », *Ecological Economics*, vol. 124, 2016, pp. 69-75 ; A. Schuhbauer *et al.*, « The Global Fisheries Subsidies Divide Between Small- and Large-Scale Fisheries », *Frontiers in Marine Science*, vol. 7, 2020, en ligne : <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2020.539214>; W. Chumchuen et K. Krueajun, « Fishing activities and viewpoints on fishing gear marking of gillnet fishers in small-scale and industrial fishery in the Gulf of Thailand », *Marine Pollution Bulletin*, vol. 172, 2021, 112827.
[18] U. R. Sumaila *et al.*, « WTO must complete an ambitious fisheries subsidies agreement », *npj Ocean Sustainability*, vol. 3, n° 1, 2024, pp. 1-3 ; U. R. Sumaila *et al.*, « The World Trade Organization and global fisheries sustainability », *Fisheries Research*, vol. 88, n° 1, 2007, pp. 1-4 ; U. R. Sumaila *et al.*, « Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies », *Marine Policy*, vol. 109, 2019, 103695, p. 1.
[19] U. R. Sumaila *et al.*, « Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies », *op. cit.*, p. 1.
[20] U. R. Sumaila *et al.*, « WTO must ban harmful fisheries subsidies », *Science*, vol. 374, n° 6567, 2021, p. 544.
[21] M. A. Young, *Trading Fish, Saving Fish*, *op. cit.*, p. 88.

de cette catégorie[22]. Sur ce montant, une large part est destinée au carburant, sachant que la Chine détient la plus importante flotte de pêche motorisée du monde. Le Japon (environ 2,1 milliards, soit 9,5% du total mondial), l'Union européenne (2 milliards, 9%), la Corée du Sud (1,5 milliard, 7%), la Russie (1,2 milliard, 5%) et les États-Unis (1,1 milliard, 5%), complètent le groupe des principaux subventionneurs mondiaux[23]. Cette géographie des subventions est révélatrice : elle montre que le problème à résoudre est avant tout celui des grandes puissances halieutiques industrielles, et non celui de la pêche artisanale, qui représente pourtant 40% des prises mondiales et fait vivre, au moins partiellement, plus de 500 millions de personnes[24].

Il importe, pour bien mesurer l'ampleur de la tâche confiée aux Membres de l'OMC, de préciser la répartition géographique réelle de ces subventions, car c'est cette géographie qui dicte la portée politique réelle de tout accord cherchant à les discipliner. À ces grands subventionneurs industriels s'opposent des situations nationales très différentes. L'Indonésie illustre la complexité propre aux grands États côtiers en développement : archipel dont la sécurité alimentaire dépend largement des ressources marines, elle a capturé près de 7 millions de tonnes de poissons en 2020 et versé environ 936 millions de dollars en 2018[25], alors même qu'une large part des stocks qu'elle exploite est déjà surexploitée et qu'elle demeure exposée de longue date à la pêche INN dans ses propres eaux. À l'autre extrémité du spectre, la Norvège a engagé une réorientation de ses aides au profit de financement de services collectifs, ce qui montre qu'une politique nationale de subvention peut évoluer vers des formes moins génératrices de surcapacité[26].

Un second mécanisme, plus insidieux, mérite d'être souligné : celui par lequel les subventions financent, directement ou indirectement, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (« pêche INN »)[27]. Les études disponibles estiment que la pêche INN représente jusqu'à 30% des captures totales mondiales et génère jusqu'à 23 milliards de dollars de profits illicites chaque année. Par définition, ces activités ne sont pas déclarées, échappant ainsi aux statistiques officielles, faussant l'évaluation de l'état réel des stocks et privant les États côtiers, souvent en développement, des revenus auxquels ils auraient légitimement droit[28]. La pêche INN est en outre fréquemment corrélée au travail forcé et à des conditions de travail à bord d'une grande précarité. Éliminer les subventions susceptibles de favoriser ces activités permet ainsi de répondre simultanément à des enjeux environnementaux, économiques et sociaux, ce

[22] U. R. Sumaila *et al.*, « Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies », *op. cit.*, p. 7, tableau 2.
[23] A. Tipping et T. Irschlinger, « How Close Are WTO Members (Really) to a Deal on Fisheries Subsidies? », IISD, en ligne : <https://www.iisd.org/articles/wto-deal-fisheries-subsidies>.
[24] D. J. Skerritt et U. R. Sumaila, *Assessing the spatial burden of harmful fisheries subsidies*, rapport final, The Fisheries Economic Research Unit, Oceana, février 2021, p. 9, en ligne : <https://oceana.org/reports/tracking-harmful-fisheries-subsidies/>.
[25] U. R. Sumaila *et al.*, « Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies », *op. cit.*, tableau 3.
[26] J. R. Isaksen, Ø. Hermansen et O. Flaaten, « Stubborn fuel tax concessions: The case of fisheries in Norway », *Marine Policy*, vol. 52, 2015, p. 85.
[27] C. Delpeuch, E. Migliaccio et W. Symes, *Eliminating government support to illegal, unreported and unregulated fishing*, Paris, OCDE, 2022, p. 6.
[28] WRI Ocean Panel, « Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers », p. 23, en ligne : <https://oceanpanel.org/publication/illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-associated-drivers/>.

qui explique en grande partie pourquoi cette catégorie de subventions a constitué le cœur le moins contesté des négociations de l'Accord.

Cette diversité de situations nationales explique en grande partie pourquoi une discipline uniforme s'est révélée si difficile à négocier, et pourquoi le traitement spécial et différencié, dont il sera question en deuxième partie, occupe une place aussi centrale dans l'économie générale de l'Accord. C'est la convergence de constats écologiques, économiques et sociaux qui a fini par produire, après plus de vingt ans, un consensus suffisant pour qu'un accord soit conclu. Cependant, ce consensus n'est advenu qu'au prix d'une négociation longue et heurtée, dont il faut retracer les grandes étapes pour comprendre les compromis qui en résultent.

### *B. Une lente maturation normative au sein d'une institution non environnementale*

L'évolution vers la prise en compte des règles environnementales au sein de l'OMC s'est faite avec une lenteur remarquable, au point que la professeure Dufour a pu qualifier ce thème d'« historiquement insoluble et clivant » au sein de l'institution[29]. Les négociations sur les subventions à la pêche ont débuté dans le cadre du Programme de Doha pour le développement en 2001. Le paragraphe 28 de la Déclaration ministérielle de Doha invitait déjà les Membres à « clarifier et à améliorer les disciplines de l'OMC concernant les subventions aux pêcheries, en tenant compte de l'importance de ce secteur pour les pays en développement », tandis que le paragraphe 31 intégrait ces négociations au volet plus large du commerce et de l'environnement[30].

Les années suivantes furent marquées par une succession de relances et d'enlisements. La Déclaration ministérielle de Hong Kong de 2005 a appelé à entreprendre rapidement des travaux détaillés sur la nature et la portée des disciplines envisagées[31], mais l'absence de convergence entre les Membres a conduit à un véritable point mort, documenté par le rapport du Président du groupe de négociation en avril 2011[32]. Il faut attendre 2015 pour qu'un nouveau souffle soit donné aux pourparlers, lorsque l'Agenda 2030 des Nations Unies a fixé, par la cible 14.6 des Objectifs de développement durable, un engagement précis et daté :

> D'ici à 2020, interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et s'abstenir d'en accorder de nouvelles, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les

[29] G. Dufour, « L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et l'Organisation mondiale du commerce », *in* S. Paquin et K. Plouffe-Malette (dir.), *Organisations internationales. Droit et politique de la gouvernance mondiale*, *RQDI*, hors-série, décembre 2021, p. 311.
[30] OMC, Déclaration ministérielle de Doha, 14 novembre 2001, WT/MIN(01)/DEC/1, § 28 et 31.
[31] OMC, Déclaration ministérielle de Hong Kong, 18 décembre 2005, WT/MIN(05)/DEC, annexe D, § 9, en ligne : <https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_annex_f.htm#annexd>.
[32] M. A. Young, *Trading Fish, Saving Fish*, *op. cit.*, p. 95.

subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce[33].

Ce qui frappe dans cette cible, c'est qu'elle désigne directement l'OMC comme forum chargé d'aboutir à un accord, et non un instrument environnemental classique. Les Nations Unies elles-mêmes reconnaissent ainsi, en 2015, que le problème des subventions à la pêche relève de la compétence commerciale, et non uniquement environnementale. La décennie qui a suivi a vu se succéder des propositions de textes émanant de coalitions variées dont les points de convergence et de divergence ont été patiemment recensés dans une matrice consolidée par le Secrétariat[34]. La onzième Conférence ministérielle de Buenos Aires, en décembre 2017, a redonné l'impulsion politique nécessaire, les Membres s'engageant à « continuer à participer de manière constructive aux négociations » en vue d'un accord interdisant les subventions à la pêche INN et celles contribuant à la surcapacité et la surpêche[35].

Les négociations qui ont suivi ont été dominées par une tension entre, d'une part, les États côtiers en développement, qui s'insurgeaient à l'idée de ne plus pouvoir subventionner un secteur naissant alors que les pays développés en avaient profité pendant des décennies, et d'autre part, les partisans d'une discipline ambitieuse, soucieux de mettre fin sans délai aux pratiques les plus dommageables[36]. Un projet de texte récapitulatif a été transmis en juin 2020, puis une nouvelle version en novembre 2021, comportant un élément notable : la possibilité qu'un État soit tenu de cesser de subventionner un navire sur la seule base de la détermination, par un autre État ou par une organisation régionale de gestion des pêches, que ce navire pratique la pêche INN[37]. Cette automaticité partielle, tempérée par des garanties procédurales, a constitué l'un des compromis clés[38] ayant finalement permis l'adoption de l'Accord le 17 juin 2022, au terme de la douzième Conférence ministérielle.

### *C. L'architecture normative retenue : trois piliers prohibitifs et un périmètre volontaire restreint*

Le texte finalement adopté est plutôt bref avec 12 articles seulement et structuré autour de trois interdictions principales, accompagnées de deux disciplines de prudence et d'un ensemble de dispositions transversales relatives à la transparence, au traitement spécial et

[33] ONU, « ODD 14 : Vie aquatique », *op. cit.*, cible 14.6.
[34] OMC, « LDC Group Fisheries Subsidies Text Proposal », communication présentée au nom du groupe des PMA, 17 juillet 2017, TN/RL/GEN/193 ; OMC, « Proposal for Disciplines on Fisheries Subsidies », communication de l'Argentine, de la Colombie, du Costa Rica, du Panama, du Pérou et de l'Uruguay, 29 mai 2017, TN/RL/GEN/187 ; OMC, « Advancing Towards a Multilateral Outcome on Fisheries Subsidies in the WTO », communication de l'Union européenne, 20 octobre 2016, TN/RL/GEN/181 ; OMC, « Subventions à la pêche. Matrice de compilation des propositions de textes reçues à ce jour », 28 juillet 2017, TN/RL/W/273.
[35] OMC, « Subventions à la pêche », décision ministérielle du 13 décembre 2017, WT/MIN(17)/64.
[36] Voir par exemple la carte des membres du groupe « Les amis du poisson », OMC, en ligne : <https://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/negotiating_groups_maps_f.htm?group_selected=GRP024>.
[37] Accord sur les subventions à la pêche, projet de texte, 24 novembre 2021, WT/MIN(21)/W/5.
[38] A. Tipping, *The WTO Agreement on Fisheries Subsidies: What it means and why it matters?*, IISD, 6 décembre 2022, vidéo, en ligne : <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/wto-agreement-fisheries-subsidies>.

différencié et au règlement des différends. Cette architecture normative mérite d'être décrite avec précision, car c'est elle qui déterminera, dans la deuxième partie de cet article, l'étendue de la contribution de l'Accord à la conservation de la biodiversité marine.

L'article premier de l'ASP délimite le champ d'application de l'Accord en renvoyant à la définition de la subvention prévue à l'article 1.1 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires[39]. Ainsi, il s'agit d'« une contribution financière des pouvoirs publics – transfert direct de fonds, abandon de recettes publiques, fourniture de biens et de services, versement à un mécanisme de financement conférant un avantage à son bénéficiaire »[40]. L'ASP précise que cette subvention doit être spécifique[41], au sens de l'article 2 de l'Accord SMC[42], à la pêche maritime de capture sauvage et aux activités connexes en mer, ce qui exclut expressément l'aquaculture et la pêche continentale du champ d'application de l'Accord.

Ce choix de définition par renvoi n'est pas anodin. En ancrant la notion de subvention dans le droit général des subventions plutôt que dans une définition autonome propre au secteur halieutique, les négociateurs ont fait le choix de la cohérence avec le droit de l'OMC, au prix d'une certaine rigidité conceptuelle. En effet, une mesure publique qui ne remplit pas les critères généraux de l'article 1.1 de l'Accord SMC échappera donc à l'ASP, même si elle produit, dans les faits, un effet équivalent sur la capacité de pêche. Cela pourrait être le cas d'une réglementation favorable qui n'implique aucun transfert financier. Le glossaire des pêches de la FAO retient, pour sa part, une approche plus large et plus fonctionnelle comme suit : une subvention se définit comme un « paiement direct ou indirect, une concession économique ou un privilège accordé par un gouvernement à des entreprises privées, des ménages ou d'autres entités administratives afin de promouvoir la réalisation d'un objectif public »[43]. L'écart entre ces deux définitions illustre une nouvelle fois la tension entre l'outil commercial mobilisé et la finalité environnementale poursuivie. Le droit de l'OMC ne saisit qu'une partie de ce que les spécialistes des pêcheries considèrent comme relevant du subventionnement néfaste.

Le premier pilier, posé à l'article 3[44], interdit l'octroi ou le maintien de subventions à un navire ou à un opérateur dès lors qu'un Membre, ou une ORGP, a établi une détermination positive selon laquelle ce navire ou cet opérateur se livre à la pêche INN. Le second pilier,

[39] ASP, art. 1 ; Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, art. 1.1 [Accord SMC].
[40] Accord SMC, art. 1.1. Sur le concept de « contribution financière », voir : *Corée – Mesures affectant le commerce de navires de commerce* (Communautés européennes c. République de Corée), rapport du Groupe spécial, 7 mars 2005, WT/DS273/R, § 7.28. Sur la question de l'« avantage », voir : *Brésil – Programme de financement des exportations pour les aéronefs*, rapport de l'Organe d'appel, 2 août 1999, WT/DS46/AB/R, § 30 ; *Canada – Mesures visant l'exportation des aéronefs civils*, rapport de l'Organe d'appel, 2 août 1999, WT/DS70/AB/R, § 157. Voir aussi : M. Bénitah, *The WTO law of subsidies: a comprehensive approach*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2019.
[41] M. Bénitah, *The WTO law of subsidies*, *op. cit.*, p. 24.
[42] Accord SMC, art. 2.
[43] FAO, *Glossaire des pêches*, dans : Pêche et aquaculture, en ligne : https://www.fao.org/fishery/collection/glossary_fisheries/fr.
[44] ASP, art. 3.

prévu à l'article 4[45], interdit les subventions à la pêche concernant un stock surexploité, à moins que des mesures soient mises en place pour rebâtir ce stock à un niveau durable. Le troisième pilier, à l'article 5.1[46], interdit les subventions à la pêche menée en dehors de la juridiction de tout État et en dehors de la compétence de toute ORGP/ARGP. À ces trois interdictions s'ajoutent deux disciplines de prudence ou de modération, moins contraignantes : les articles 5.2 et 5.3 imposent aux Membres « de faire preuve d'un soin particulier et de modération » lorsqu'ils subventionnent des navires battant pavillon étranger ou des activités portant sur des stocks dont l'état n'est pas connu[47].

Un constat parait évident. Le contenu substantiel de l'Accord est ciblé, et pour autant, demeure partiel. L'ASP ne traite pas, en tant que telle, de la catégorie la plus large et la plus consensuellement reconnue comme problématique par les économistes : les subventions génératrices de surcapacité en dehors des situations expressément visées. Autrement dit, un État demeure libre de subventionner massivement le carburant de sa flotte côtière, tant que les stocks visés ne sont pas formellement établis comme étant surexploités. C'est cette lacune même que les négociations sur le volet complémentaire, dit « Fish 2 », devaient combler – et c'est, comme on le verra dans la troisième partie de cet article, ce qui explique la fragilité structurelle de l'édifice normatif ainsi bâti.

## II. L'architecture institutionnelle et substantielle de l'Accord au service de la biodiversité

Affirmer que l'ASP constitue un pilier additionnel de la lutte contre la perte de biodiversité marine ne suffit pas ; encore faut-il démontrer que ce pilier tient debout. Pour ce faire, cette deuxième partie examine successivement : l'adhésion étatique à l'Accord, encore inachevée (A), la portée matérielle de ses obligations, entre clarté rédactionnelle et périmètre volontairement restreint (B), l'architecture institutionnelle mise en place pour appliquer un accord à vocation environnementale (C), les tensions introduites par le traitement spécial et différencié (D) et enfin le mécanisme de contrôle du respect des obligations, hérité du droit commercial (E).

### *A. Une adhésion étatique massive, mais encore inachevée*

Le nombre d'États ayant participé à la négociation d'un traité et le nombre d'instruments effectivement déposés donnent un premier aperçu du sérieux de la démarche étatique. Sur ce plan, l'ASP affiche un bilan particulièrement favorable. L'ensemble des 164 Membres[48] de l'OMC a participé aux négociations menées au sein des Conférences ministérielles et des réunions du groupe de négociation. Le seuil des deux tiers requis pour l'entrée en vigueur[49] a

[45] ASP, art. 4.
[46] ASP, art. 5.1.
[47] ASP, art. 5.2 et 5.3.
[48] Ce chiffre correspond au nombre exact de Membres au moment des négociations, avant 2022. Depuis 2024, 166 États sont Membres de l'OMC, les deux derniers Membres étant le Timor-Leste et les Comores.
[49] Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, 15 avril 1994, art. X:3.

été atteint le 15 septembre 2025[50], et le rythme d'acceptation s'est poursuivi depuis. Au 26 mars 2026, lors de la quatorzième conférence ministérielle tenue à Yaoundé, 119 Membres avaient formellement accepté l'Accord, le Paraguay, les Samoa et Saint-Vincent-et-les-Grenadines ayant déposé leurs instruments à cette occasion même[51].

Cette participation quasi universelle constitue, en elle-même, un indice du sérieux de la démarche étatique et de la pertinence reconnue de traiter cet enjeu au sein de l'OMC plutôt qu'au sein d'un forum environnemental, dont la participation est souvent fragmentée. Mais cette force formelle doit être relativisée de deux manières. D'abord, l'entrée en vigueur d'un accord pour les Membres l'ayant accepté ne signifie pas son application universelle : plus d'un quart des Membres de l'OMC n'avaient toujours pas déposé leur instrument d'acceptation à la date de la quatorzième Conférence ministérielle, ce qui laisse subsister, pour ces États, un vide normatif complet sur la question des subventions à la pêche. Ensuite, et c'est le point le plus significatif de l'argument, la Directrice générale de l'OMC a elle-même fixé comme aspiration que l'Accord soit accepté par tous les Membres d'ici la quatorzième Conférence Ministérielle[52], objectif qui, à l'évidence, n'a pas été atteint. La légitimité de cet Accord est donc forte, mais elle demeure une promesse en cours de réalisation plutôt qu'un acquis définitif.

### *B. Une norme juridique robuste, mais d'une portée matérielle volontairement restreinte*

L'ASP est rédigé avec une clarté remarquable. Les obligations générales des articles 3, 4 et 5.1 sont formulées sans équivoque : « aucun Membre n'accordera ni ne maintiendra »[53]. Cette formulation, en droit international, signale une obligation de résultat plutôt qu'une simple obligation de comportement[54]. La Cour internationale de Justice a eu l'occasion de préciser cette distinction à plusieurs reprises, notamment dans l'affaire *Avena*, en rappelant qu'une obligation de résultat n'est pas satisfaite par le seul effort déployé pour l'atteindre[55]. L'absence de toute expression d'atténuation telle que « s'efforcer » ou « dans la mesure du possible », au sein des articles 3, 4 et 5.1, confirme cette qualification. Celle-ci doit toutefois être nuancée, car si l'obligation est de résultat une fois déclenchée, son déclenchement est conditionnel. L'interdiction de l'article 3 ne s'applique qu'à la suite d'une « détermination positive » de pêche INN établie par un État côtier, un État du pavillon ou une ORGP/ARGP, selon les exigences procédurales de l'article 3.3[56]; celle de l'article 4 suppose qu'un stock ait été

[50] OMC, « L'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche entre en vigueur », 15 septembre 2025, en ligne : <https://www.wto.org/french/news_f/news25_f/fish_15sep25_f.htm>.
[51] OMC, « Membres ayant présenté leur instrument d'acceptation de l'Accord sur les subventions à la pêche », en ligne : <https://www.wto.org/french/tratop_f/rulesneg_f/fish_f/fish_acceptances_f.htm>.
[52] OMC, « L'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche entre en vigueur », *op. cit.*
[53] ASP, art. 3, 4 et 5.1.
[54] R. Ago, « Sixième rapport sur la responsabilité des États », *ACDI*, vol. II, 1979, partie 1 ; P. d'Argent, « Les obligations internationales », *RCADI*, vol. 417, 2019, § 211.
[55] CIJ, *Demande en interprétation de l'arrêt du 31 mars 2004 en l'affaire Avena et autres ressortissants mexicains (Mexique c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2009, p. 3, § 27 [*Avena*].
[56] ASP, art. 3.2 et 3.3.

reconnu comme surexploité par l'État côtier ou l'ORGP/l'ARGP compétente[57]. L'article 4.3 permet en outre de maintenir des subventions bénéficiant à un stock surexploité dès lors que des mesures sont mises en œuvre pour le reconstituer à un niveau biologiquement durable[58], ce qui réintroduit, au cœur même de l'interdiction, un élément d'appréciation proche de l'obligation de comportement. Seul l'article 5.1 pose une interdiction inconditionnelle, mais dans un espace résiduel[59]. Les articles 5.2 et 5.3, enfin, requièrent seulement de « faire preuve d'un soin particulier et de modération »[60], une formulation qui relève davantage de l'obligation de comportement, contraignante mais atténuée. Sur le plan rédactionnel, les Membres savent donc précisément ce qui est attendu d'eux, mais l'intensité normative de l'Accord dépend largement de déterminations factuelles préalables, souvent réalisées par d'autres acteurs que l'État qui subventionne. En outre, cette clarté rédactionnelle ne doit pas être confondue avec l'ambition matérielle de la norme : un texte très clair peut bien être très étroit, et tel est bien le cas ici.

Il n'en demeure pas moins qu'une discipline générale sur la capacité est la grande absente de l'ASP. C'est sur ce point que l'analyse doit être la plus sévère, car c'est lui qui détermine, plus que tout autre, l'ampleur réelle de la contribution de l'ASP à la biodiversité marine. Comme il a été souligné, l'Accord présente un champ d'application partiel, car il n'inclut pas la catégorie plus large des subventions favorisant le renforcement de capacité, qui sont les principales responsables de la surcapacité et de l'épuisement des stocks de poissons. Autrement dit, l'ASP s'attaque aux subventions les plus visibles et les plus consensuellement condamnables, à savoir celles qui financent expressément la pêche INN, la pêche de stocks déjà surexploités ou la pêche en haute mer non réglementée. Cependant, le flux principal de subventions, celui qui finance le carburant et la construction de flottes côtières, n'est atteint que de manière indirecte, lorsqu'il bénéficie à l'une de ces situations expressément visées[61].

Or, sur les 35 milliards de dollars de subventions versées au total chaque année au secteur halieutique dans le monde, 22 milliards de dollars de subventions, soit 63%[62], relèvent de la catégorie des subventions d'accroissement des capacités[63], que l'ASP n'interdit pas en tant que telles. Seule la fraction de ces subventions qui bénéficie à la pêche INN, à des stocks surexploités ou à des zones non réglementées tombe sous le coup des articles 3, 4 et 5.1 ; à notre connaissance, aucune estimation consolidée de cette fraction n'est disponible, de sorte que la portée matérielle réelle de l'Accord ne peut être mesurée avec précision. Le cas chinois, déjà mentionné, est éloquent : les subventions au carburant, qui représentent l'essentiel des

[57] ASP, art. 4.2.
[58] ASP, art. 4.3.
[59] Voir *infra*, partie III, B.
[60] ASP, art. 5.2 et 5.3.
[61] V. Naidu, *Reeling Towards Termination: Assessing the WTO Agreement on Fisheries Subsidies and the Future of Fisheries Disciplines*, South Centre, Policy Brief n° 147, octobre 2025, p. 3 ; F. Mari, « WTO Agreement on Fisheries Subsidies: Progress with many open questions », CFFA, 19 novembre 2025, en ligne : <cffacape.org>.
[62] U. R. Sumaila *et al.*, « Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies », *op. cit.*
[63] U. R. Sumaila *et al.*, « Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies », *op. cit.*, p. 4.

aides chinoises, ne sont pas interdites par l'ASP en tant que telles[64]. Elles ne le seront que si le navire bénéficiaire est formellement établi comme se livrant à la pêche INN, comme pêchant un stock formellement reconnu comme surexploité, ou comme opérant en haute mer hors compétence d'une ORGP. La discipline est donc, par construction, conditionnelle : elle repose sur la capacité des États, souvent les États côtiers en développement, qui manquent justement des moyens techniques et scientifiques nécessaires, à établir formellement l'état de surexploitation d'un stock ou le caractère illicite d'une activité de pêche. C'est ici une limite importante : une subvention néfaste n'est interdite que si quelqu'un a, au préalable, établi les faits qui la rendent illicite.

Ce constat précise la nature de l'ASP sans le disqualifier. L'Accord n'a jamais prétendu constituer une discipline générale de la surcapacité halieutique mondiale. Il est un instrument ciblé, qui traite les manifestations les plus aiguës et les plus consensuellement condamnables du problème halieutique, en laissant à une seconde négociation le soin de traiter la racine économique du mal. C'est d'ailleurs cette division du travail normatif, voulue par les négociateurs eux-mêmes à travers la clause de l'article 12 que nous étudierons dans la troisième partie, qui fait de l'ASP un pilier additionnel plutôt qu'une solution complète[65].

### *C. Une architecture institutionnelle singulière*

La mise en œuvre d'un traité dépend largement des organes chargés d'en assurer le suivi et des ressources humaines et financières qui leur sont allouées. Sur ce plan, l'ASP combine les outils ordinaires de l'OMC et un dispositif de coopération plus original.

L'article 9.1 de l'ASP institue un Comité des subventions à la pêche, composé de représentants de chaque Membre, qui offre aux Membres un forum de consultation sur toute question relative au fonctionnement de l'Accord[66]. Le Comité examine les informations notifiées par les Membres[67], procède à un examen annuel de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'Accord, puis, au bout de cinq ans et tous les trois ans ensuite, à un examen plus substantiel visant à identifier les modifications nécessaires[68]. Cet examen périodique fondé sur les notifications n'a rien d'inédit ; il correspond à la pratique ordinaire des comités de l'OMC, à l'image du Comité des subventions et des mesures compensatoires et du Comité de l'agriculture. Le Comité emprunte la logique facilitatrice des procédures de non-respect propres aux accords environnementaux, qui privilégient l'accompagnement des États plutôt que la sanction de leurs manquements[69]. Il n'en a toutefois pas l'autorité. Le Comité ne peut en effet pas constater des manquements ni en tirer les conséquences.

[64] T. G. Mallory, « Fisheries subsidies in China: Quantitative and qualitative assessment of policy coherence and effectiveness », *Marine Policy*, vol. 68, 2016, pp. 74-82.
[65] ASP, art. 12.
[66] ASP, art. 9.1.
[67] ASP, art. 8 et 9.2.
[68] ASP, art. 9.3 et 9.4.
[69] S. Maljean-Dubois, *Le droit international de la biodiversité*, Académie de droit international de La Haye, Brill, vol. 43, 2021, pp. 481-482.

La concrétisation de ce mécanisme a débuté avec la première réunion régulière du Comité, tenue le 1er mai 2026[70], lors de laquelle les Membres ont adopté leurs règles de procédure et accordé à la FAO le statut d'observateur permanent[71]. À cette occasion, la Présidente du Comité, Ana Laura Lizano Flores, a rapporté que seuls 12 Membres avaient alors soumis leurs premières notifications relatives aux ORGP/ARGP auxquelles ils sont parties[72] – un chiffre très bas au regard des 119 Membres ayant accepté l'Accord, et qui révèle, dès les premiers mois de mise en œuvre, un écart préoccupant entre l'obligation formelle de transparence et la pratique effective des États.

L'élément institutionnel véritablement original de cette architecture est le Fonds d'affectation spéciale du Mécanisme de financement sur la pêche de l'OMC[73], institué le 8 novembre 2022 et devenu opérationnel le 15 septembre 2025, dont la gestion est partagée entre le Secrétariat de l'OMC, la FAO, la Banque mondiale et le Fonds international de développement agricole[74]. Cette gouvernance partagée entre une organisation commerciale et trois organisations spécialisées en développement, en agriculture et en sécurité alimentaire constitue, en elle-même, la preuve la plus tangible que l'OMC reconnait ne pas disposer, en interne, de l'expertise nécessaire à la mise en œuvre d'un accord à vocation environnementale. L'OMC apportera ainsi l'expertise commerciale relative aux subventions, quand les autres organisations apporteront une expertise en matière de pêche durable. C'est là, textuellement, la définition même d'un pilier additionnel : l'OMC ne prétend pas se substituer aux institutions spécialisées de gouvernance des pêches et de l'environnement marin, mais leur apporte un levier – la discipline des subventions – qu'elles ne possédaient pas encore.

### *D. Le traitement spécial et différencié : entre solidarité et risque de neutralisation de l'effet souhaité*

Les dérogations prévues par l'Accord méritent une attention particulière, au premier rang desquelles figure le traitement spécial et différencié (TSD) accordé aux pays en développement (PED) et aux pays les moins avancés (PMA). L'article 6 de l'ASP prévoit ainsi qu'un Membre « fera preuve de modération lorsqu'il soulèvera des questions concernant un PMA Membre »[75], tandis que les articles 3.8 et 4.4 soustraient, pendant un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord, les subventions accordées par les PED pour mettre

[70] OMC, « Comité des subventions à la pêche », en ligne : <https://www.wto.org/french/tratop_f/cfs_f/cfs_f.htm>.
[71] OMC, « Règlement intérieur des réunions du Comité des subventions à la pêche », Conseil du commerce des marchandises et Comité des subventions à la pêche, 22 mai 2026, G/L/1628 et D/FS/4 ; OMC, « Les Membres adoptent le règlement intérieur à la première réunion du Comité sur les subventions à la pêche », 1er mai 2026, en ligne : <https://www.wto.org/french/news_f/news26_f/fish_01may26_382_f.htm>.
[72] OMC, « Les Membres adoptent le règlement intérieur à la première réunion du Comité sur les subventions à la pêche », *op. cit.*
[73] ASP, art. 7.
[74] OMC, Comité du budget, des finances et de l'administration, « Rapport de la réunion tenue le 8 novembre 2022 », 2022, WT/BFA/208, § 4 ; OMC, « Mécanisme de financement de l'OMC sur la pêche », en ligne : <https://www.wto.org/french/tratop_f/rulesneg_f/fish_f/fish_fund_f.htm>.
[75] ASP, art. 6.

en œuvre les disciplines relatives à la pêche INN et à la surexploitation dans leur zone économique exclusive[76]. Ces dispositions sont une véritable « clause de paix », qui expirera en septembre 2027. Le TSD retenu demeure toutefois modeste au regard de celui que réclamaient certains Membres. Le groupe des PMA proposait notamment un traitement plus large, qui n'a pas été retenu[77].

Ce traitement différencié répond à une logique de justice distributive bien établie en droit international économique et il présente l'avantage incontestable d'avoir facilité l'adhésion la plus large possible à l'Accord. Mais il pose, du point de vue spécifique de la biodiversité marine, une difficulté que la doctrine n'a pas manqué de relever. Cho interroge ainsi directement sa pertinence : « si une flexibilité importante est accordée à un certain nombre de pays simplement parce qu'ils sont classés comme « en développement » sur la base d'indicateurs économiques, alors qu'ils possèdent une industrie halieutique de premier plan pour laquelle des montants considérables de subventions sont accordés, l'objectif proposé de conservation de ressources halieutiques serait sérieusement compromis » [notre traduction][78]. Formulée en 2018, au cours des négociations, cette objection doit toutefois être relativisée pour l'Accord finalement conclu en 2022, dont le TSD est temporaire, limité à la zone économique exclusive et sans effet sur l'interdiction de l'article 5.1.

Les chiffres donnent à cette objection une portée concrète : sur les vingt-cinq premiers subventionneurs mondiaux, seize sont classés comme pays en développement[79], dont la Chine elle-même (premier subventionneur mondial, propriétaire de plus de 500 000 navires de pêche, dont 70% sont motorisés[80]). Que la catégorie juridique de « pays en développement », fondée sur l'auto-déclaration et des critères économiques agrégés, puisse bénéficier à l'acteur le plus structurant du problème que l'Accord prétend résoudre illustre une tension difficilement résoluble entre l'architecture juridique générale de l'OMC, héritée de logiques de développement économique, et l'objectif spécifique environnemental que poursuit l'ASP. À court terme, cette flexibilité réduit l'effet utile de l'Accord pour les principaux subventionneurs concernés ; à moyen terme, une fois écoulé le délai de deux ans, elle aura permis de sécuriser une adhésion plus large, et donc, potentiellement, une meilleure effectivité globale.

C'est cette même tension qui bloque, depuis 2022, l'adoption du volet « Fish 2 ». L'Inde a notamment demandé, sans succès jusqu'à ce jour, qu'un moratoire de vingt-cinq ans soit accordé aux pays en développement sur l'application des disciplines relatives à la surcapacité, tandis que des syndicats indiens demandaient, en juillet 2023, le même délai pour

[76] ASP, art. 3.8 et 4.4.
[77] OMC, « LDC Group Fisheries Subsidies Text Proposal », *op. cit.*, art. 3.
[78] Y. Cho, « The Concept of "Developing Countries" in the Context of the WTO Fisheries Subsidies Negotiation », *Beijing Law Review*, vol. 9, 2018, p. 151.
[79] F. Li et H. Zhu, « Embedding Conditionality in the Special and Differential Treatment in WTO Disciplines on Fisheries Subsidies to Achieve Fishery Sustainability », *World Trade Review*, vol. 24, n° 5, 2025, p. 570, note 34, citant : FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2022*, Rome, FAO, 2022, p. 14.
[80] FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2022*, *op. cit.*, p. 66.

l'interdiction des subventions à la pêche en haute mer[81]. Nous reviendrons sur ce blocage, devenu central, dans la troisième partie de cet article.

### *E. Un mécanisme de contrôle hybride, emprunté au droit commercial classique*

Le contrôle du respect des obligations internationales suppose, enfin, l'existence d'un mécanisme de règlement des différends. C'est ici que l'ASP montre sa nature hybride le plus nettement. L'article 10 de l'Accord prévoit que les articles XXII et XXIII du GATT de 1994[82], précisés par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, s'appliquent aux consultations et au règlement des différends relatifs à l'ASP, et que les dispositions de l'article 4 de l'Accord SMC – relatives aux subventions prohibées, et donc aux procédures accélérées – s'appliquent spécifiquement aux articles 3, 4 et 5.

Contrairement aux traités environnementaux classiques, qui privilégient des mécanismes de non-conformité facilitateurs plutôt que contentieux, l'ASP hérite pour l'essentiel de l'arsenal contentieux le plus robuste du droit international économique[83] : la possibilité de saisir un groupe spécial selon une procédure accélérée, celui-ci pouvant solliciter l'avis du Groupe d'experts permanent[84], le cas échéant, dont il est alors tenu d'accepter les conclusions sans modification, et la possibilité de demander une autorisation accélérée de contre-mesures appropriées. Cette force théorique est toutefois neutralisée par la paralysie de l'Organe d'appel depuis 2019. En effet, un simple appel suffit à empêcher l'adoption du rapport du groupe spécial, sauf si les parties au différend participent à l'arrangement multipartite d'arbitrage en appel.

La force théorique de ce mécanisme se heurte, en outre, à une difficulté, bien identifiée par la doctrine la plus récente. Une étude publiée dans World Trade Review observe ainsi qu'un Membre dont les intérêts commerciaux directs ne sont pas affectés par la violation d'un autre Membre dispose de peu d'incitations à supporter le coût d'un tel contentieux, même lorsque la violation causerait un préjudice manifeste à la biodiversité marine[85]. Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC est en effet structurellement conçu pour résoudre des différends entre États dont les intérêts économiques s'opposent directement ; il n'a jamais été conçu pour faire valoir un intérêt collectif et environnemental tel que la conservation de la biodiversité marine, qui ne se traduit pas nécessairement par un préjudice identifiable par un plaignant précis. C'est, en somme, le même paradoxe que celui qui traverse l'ensemble de l'Accord : emprunter les outils du droit commercial pour servir une finalité environnementale

[81] D. Voces, « India blocks – once again – WTO fish subsidies agreement », Europêche, en ligne : <https://europeche.chil.me/post/india-blocks-once-again-wto-fish-subsidies-agreement-458539>.
[82] ASP, art. 10.1 et 10.2.
[83] J. Burda, « L'efficacité du mécanisme de règlement des différends de l'OMC : Vers une meilleure prévisibilité du système commercial multilatéral », *RQDI*, vol. 18, n° 2, 2005, p. 32.
[84] Accord SMC, art. 4.5.
[85] K. Auld, L. Del Savio et L. Feris, « An Environmental Agreement in a Trade Court – Is the WTO's Agreement on Fisheries Subsidies Enforceable? », *World Trade Review*, vol. 24, n° 1, 2025, pp. 25-49.

produit des gains incontestables en termes de force contraignante, mais ne résout pas nécessairement le problème classique de l'*actio popularis* en matière environnementale.

Au terme de cette analyse, un constat nuancé se dégage. Sur le plan formel, institutionnel et rédactionnel, l'ASP affiche une robustesse rarement égalée par les instruments classiques du droit international de l'environnement : participation quasi universelle aux négociations (même si une partie conséquente des Membres n'a pas encore accepté l'ASP), obligations de résultat clairement rédigées, comité de suivi, fonds de financement, mécanisme de règlement des différends contraignant. Néanmoins, cette robustesse formelle bute sur deux limites substantielles : d'abord, une portée matérielle volontairement restreinte, qui ne saisit les subventions d'accroissement des capacités, pourtant majoritaires, que lorsqu'elles bénéficient à l'une des situations expressément visées par l'Accord et ensuite, la paralysie de l'Organe d'appel de l'OMC. Cette tension entre force formelle et portée matérielle doit désormais être replacée dans le temps long de la mise en œuvre de l'Accord.

## III. De Fish 1 à Fish 2 : un pilier additionnel, inachevé et conditionnel

La première partie de cet article a montré pourquoi un instrument à vocation économique est devenu nécessaire face à l'échec de la gouvernance environnementale classique des pêcheries. La deuxième partie a montré que cet instrument, aussi robuste soit-il sur le plan formel, demeure matériellement incomplet. Cette troisième partie propose de replacer l'Accord dans le temps long de sa vie juridique, de son entrée en vigueur à son possible échec programmé (A), et dans l'espace normatif plus vaste de la gouvernance de la biodiversité marine (B), avant de tirer les enseignements de ce précédent pour l'avenir de l'action environnementale au sein de l'OMC (C).

### *A. De l'entrée en vigueur au compte à rebours : la fragilité programmée de l'Accord*

L'entrée en vigueur de l'ASP, le 15 septembre 2025, a fait l'objet d'une cérémonie solennelle au cours de laquelle la Directrice générale Ngozi Okonjo-Iweala a signé la notification dépositaire officielle de l'Accord, qui a ainsi été intégré à l'annexe 1A de l'Accord de Marrakech[86]. Dès cette date, les Membres ayant accepté l'Accord étaient tenus de mettre fin aux subventions visées par les articles 3, 4 et 5.1, et disposaient d'un an pour informer le Comité des mesures prises à cette fin. Les premiers indices de mise en œuvre sont contrastés : la première réunion régulière du Comité des subventions à la pêche, tenue le 1er mai 2026, a permis d'adopter les règles de procédure nécessaires au bon fonctionnement de l'organe, mais, comme il a été souligné plus haut, n'a recensé que 12 notifications relatives aux ORGP/ARGP sur les 119 Membres ayant accepté l'Accord. La présidente du Comité a, à cette occasion,

[86] OMC, « L'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche entre en vigueur », *op. cit.*

encouragé tous les Membres à soumettre leurs notifications « aussi rapidement que possible »[87] – appel qui témoigne de la lenteur observée dans la pratique.

Cette lenteur pèse sur l'évaluation de l'effectivité de l'Accord. La transparence étant, selon l'analyse présentée en deuxième partie, l'un des piliers clés de la qualité institutionnelle d'un traité environnemental, le retard pris dans les notifications de la première année laisse craindre que le Comité ne dispose pas, pendant un temps significatif, des données nécessaires pour exercer pleinement sa fonction de suivi. Comme cela a été souligné par le Forum on Trade, Environment & the SDGs, « sans normes ou mécanismes d'application clairs, de nombreux programmes de subventions pourraient demeurer opaques ou sous-déclarés » [notre traduction][88], ce qui revient à transférer une grande partie de l'effectivité réelle de l'Accord à la bonne foi de l'autodéclaration des Membres, mécanisme qui a montré ses limites.

L'élément le plus significatif pour apprécier la solidité du pilier que constitue l'ASP réside dans son article 12, dont la portée est sans équivoque dans le droit de l'OMC :

> Si des disciplines globales ne sont pas adoptées dans les quatre ans suivant l'entrée en vigueur du présent accord, et à moins que le Conseil général n'en décide autrement, le présent accord sera immédiatement abrogé[89].

Cette clause d'extinction n'emporte toutefois pas une disparition automatique de l'Accord. La réserve « à moins que le Conseil général n'en décide autrement » permet en effet aux Membres de maintenir l'ASP en vigueur au-delà de septembre 2029, même en l'absence de disciplines globales. La survie de l'Accord dépend donc de l'une ou l'autre de deux décisions : l'adoption du volet « Fish 2 » ou une décision de prorogation du Conseil général, qui exerce les fonctions de la Conférence ministérielle dans l'intervalle de ses sessions. Or, cette seconde voie est moins sure qu'il n'y parait. Le Conseil général se prononce selon la pratique du consensus, qui suppose qu'aucun Membre présent ne s'oppose formellement à la décision proposée ; le recours au vote, théoriquement possible à défaut de consensus, n'est pratiquement jamais utilisé. Deux conséquences en découlent. D'une part, un seul Membre peut empêcher la prorogation. D'autre part, le Conseil général réunit l'ensemble des Membres de l'OMC, y compris ceux qui n'ont pas accepté l'ASP : un Membre non lié par l'Accord pourrait ainsi s'opposer à son maintien en vigueur entre les Membres qui l'ont accepté. La pratique récente montre que ce risque est bien réel : le moratoire sur les droits de douane appliqués aux transmissions électroniques, reconduit à chaque Conférence ministérielle depuis 1998, n'a pas été renouvelé à Yaoundé faute de consensus et a expiré le 30 mars 2026[90]. Il est vrai que la prorogation pourrait servir les intérêts de Membres opposés pour des raisons

[87] OMC, « Les Membres adoptent le règlement intérieur à la première réunion du Comité sur les subventions à la pêche », *op. cit.*
[88] Forum on Trade, Environment & the SDGs, « What the WTO's Deal to Curb Fisheries Subsidies Means and What it Could Achieve », 25 septembre 2025, en ligne : <tessforum.org>.
[89] ASP, art. 12.
[90] OMC, « Work Programme on E-Commerce, Moratorium », Commerce électronique et technologies numériques, en ligne : <https://www.wto.org/french/tratop_f/ecom_f/ecom_work_programme_f.htm>.

inverses, ceux qui souhaitent préserver les acquis de 2022 comme ceux qui préfèrent conserver Fish 1 sans avoir à accepter les disciplines plus contraignantes de Fish 2. La clause de l'article 12 apparait dès lors moins comme une échéance fatale que comme un levier de négociations, dont l'issue dépendra de l'usage que les Membres choisiront d'en faire d'ici 2029.

Le bilan de ces négociations est à ce jour peu encourageant. Les pourparlers avaient pourtant considérablement progressé en 2024, au point qu'une conclusion semblait envisageable[91]. Le mouvement s'est depuis nettement ralenti[92]. La quatorzième Conférence ministérielle, tenue à Yaoundé en mars 2026, était présentée par de nombreux observateurs comme une échéance décisive pour relancer l'élan. Le bilan en a finalement été très modeste. En effet, la Conférence s'est conclue sans déclaration ministérielle globale, le président de la Conférence ayant lui-même reconnu que les Membres « avaient manqué de temps »[93]. S'agissant plus particulièrement des subventions à la pêche, les ministres se sont contentés de « [convenir] de continuer à participer de manière constructive aux négociations », en vue de formuler des recommandations à la quinzième Conférence ministérielle pour atteindre les disciplines globales visées à l'article 12[94]. Cette formulation ne démontre pas un entrain particulier à arriver à un résultat et acte l'impossibilité de conclure à Yaoundé un quelconque accord et reporte l'échéance à 2028 pour la prochaine Conférence Ministérielle.

Les points de blocage restent ceux identifiés plus haut à propos du traitement spécial et différencié. La Coalition for Fair Fisheries Arrangements l'a résumé à l'issue de Yaoundé : « le problème majeur demeure les subventions qui soutiennent les flottes industrielles, la pêche hauturière lointaine et la surcapacité liée au carburant »[95]. L'Inde, de son côté, continue de réclamer un traitement spécial et différencié substantiellement plus favorable pour les pays en développement[96]. À Yaoundé, le président de la Confédération africaine des organisations professionnelles de la pêche artisanale a rappelé que « les pays en développement, comme les pays africains, ne sont pas les principaux pourvoyeurs de subventions néfastes, et que la pêche artisanale africaine n'est pas à l'origine de la surcapacité mondiale »[97]. Cette intervention montre une difficulté qui persiste. La catégorie juridique des « pays en développement » est

[91] T. Irschlinger, « Subventions à la pêche : les Membres de l'Organisation mondiale du commerce parachèveront-ils les travaux lors de la CM13? », IISD, 11 janvier 2024, en ligne : <https://www.iisd.org/fr/node/17937>.
[92] F. Sarmiento, « Fisheries Subsidies at a Crossroad. Why MC14 could determine the future of ocean sustainability », IISD, 18 février 2026, en ligne : <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/fisheries-subsidies-mc14>.
[93] R. U. Mirdha, « WTO conference ends without final declaration », *The Daily Star*, 30 mars 2026, en ligne : <https://www.thedailystar.net/business/news/wto-conference-ends-without-final-declaration-4139061>.
[94] OMC, « Subventions à la pêche », décision ministérielle, WT/MIN(26)/38, § 2.
[95] B. Gorez, « To subsidise or not to subsidise, that is not the question », Coalition for Fair Fisheries Arrangements, 3 avril 2026, en ligne : <https://www.cffacape.org/publications-blog/to-subsidise-or-not-to-subsidise-that-is-not-the-question>.
[96] « WTO's fisheries pact: India for 25 year transition period, stronger discipline on distant-water industrial fishing », *The Hindu*, 30 mars 2026, en ligne : <https://www.thehindu.com/news/national/wtos-fisheries-pact-india-for-25-year-transition-period-stronger-disciplines-on-distant-water-industrial-fishing/article70800710.ece>.
[97] B. Gorez, « To subsidise or not to subsidise, that is not the question », *op. cit.*

homogène : elle ne permet pas de distinguer les grands subventionneurs industriels des pêcheries de subsistance les plus vulnérables.

Les Membres ont jusqu'à septembre 2029 pour conclure les disciplines additionnelles, faute de quoi l'Accord prendra fin, sauf décision contraire du Conseil général. La quinzième Conférence ministérielle de 2028 constitue, à ce titre, le dernier rendez-vous politique majeur avant l'expiration du délai. Cette échéance, même assortie d'une possibilité de prorogation, a une conséquence directe : la qualification de l'ASP comme « pilier » de la lutte contre la perte de biodiversité marine ne peut, en l'état, être formulée qu'au conditionnel. Un pilier dont l'existence même est suspendue soit à la conclusion d'une négociation que rien ne permet pour l'instant de présumer aboutie, soit à un consensus sur la prorogation, demeure un pilier fragile dans sa construction même.

### *B. L'Accord replacé dans l'écosystème normatif de la biodiversité marine : complément et non substitut*

À ce stade, il importe de préciser ce que signifie concrètement l'idée de « pilier additionnel » avancée en introduction. L'ASP ne remplace aucun des instruments existants de gouvernance de la biodiversité marine. Il s'articule à eux, en occupant un espace normatif qu'ils laissaient vacant.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer pose, à son article 116, le principe de la liberté de pêche en haute mer[98], tempéré par des obligations de coopération et de conservation dont la mise en œuvre relève principalement des ORGP[99]. Or, ces organisations, dont la compétence est régionale et spécifique à certaines espèces, n'ont jamais disposé d'une compétence générale sur le financement public de la pêche[100]. Elles peuvent fixer des quotas de pêche. Elles ne peuvent pas, en revanche, interdire à un État tiers de subventionner la pêche menée hors de toute compétence d'une ORGP. Selon l'étude menée par Alger *et al.*, cette zone résiduelle ne représente certes plus que 1,35 % de la haute mer[101]. Son existence même illustre pourtant la complémentarité fonctionnelle entre le droit de la mer et l'ASP. Le premier organise la gouvernance des activités de pêche, le second discipline leur financement.

La même logique de complémentarité vaut à l'égard du droit international relatif à la diversité biologique. La Convention sur la diversité biologique et le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal fixent des objectifs ambitieux de conservation des écosystèmes marins[102], mais ne disposent d'aucun mécanisme contraignant pour s'assurer que

[98] Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, *op. cit.*, art. 116.
[99] *Ibid.*, art. 118 et 192.
[100] IISD, *Outil d'auto-évaluation de mise en œuvre de l'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche*, guide, IISD, 2022, p. 10.
[101] J. Alger *et al.*, « What would Article 5.1 of the 2022 WTO Ministerial Agreement on Fisheries Subsidies accomplish? », *Marine Policy*, vol. 153, 2023, 105641, p. 2.
[102] Convention sur la diversité biologique, *op. cit.*, art. 6, 8 et 10 ; Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, décision 15/4, CBD/COP/DEC/15/4, 19 décembre 2022.

les politiques budgétaires des États ne viennent pas directement contredire ces objectifs. En effet, le Cadre mondial contient la cible 18 suivante :

> Recenser, d'ici 2025, les incitations, y compris les subventions, préjudiciables à la biodiversité et les éliminer, les supprimer progressivement ou les modifier de manière proportionnée, juste, efficace et équitable, tout en les réduisant substantiellement et progressivement d'au moins 500 milliards de dollars par an d'ici 2030, en commençant par les incitations les plus préjudiciables, et renforcer les incitations positives en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité[103].

La contribution de l'ASP à ces objectifs mondiaux doit être appréciée avec lucidité. La cible 14.6 des ODD, qui fixait à 2020 l'interdiction des subventions contribuant à la surcapacité et à la surpêche, n'a pas été atteinte. L'ASP n'a été adopté qu'en 2022, n'est entré en vigueur qu'en 2025 et laisse de côté, dans l'attente de Fish 2, les subventions contribuant à la surcapacité. Au regard de la cible 18 du Cadre mondial de la biodiversité, la contribution de l'Accord est quantitativement modeste. En effet, les subventions néfastes à l'environnement sont estimées à environ 1800 milliards de dollars par an, tous secteurs confondus[104], et l'ensemble des subventions d'accroissement des capacités dans le secteur halieutique, soit 22,2 milliards, ne représenterait qu'environ 4% de la réduction de 500 milliards visée d'ici 2030, alors que l'ASP n'en interdit qu'une fraction. Sa contribution est en revanche qualitativement significative. La cible 18 invite à commencer « par les incitations les plus préjudiciables », catégorie à laquelle appartiennent les subventions à la pêche INN et à l'exploitation des stocks surexploités[105]. Surtout, alors que le Cadre mondial adopté par décision à la Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique est dépourvu de force obligatoire, l'ASP constitue à ce jour une discipline internationale juridiquement contraignante, et assortie d'un mécanisme de règlement des différends, portant sur une catégorie de subventions néfastes à la biodiversité.

L'OMC, en disciplinant les subventions, agit ainsi en amont du problème : elle ne protège pas directement un écosystème ou une espèce, mais elle retire un incitatif financier dont l'effet cumulatif accélère la dégradation de ces écosystèmes. C'est un mode d'action différent, mais qui converge. Aussi, là où la Convention sur la diversité biologique agit sur la finalité (la conservation de l'espèce ou de l'habitat), l'ASP agit sur les moyens (le financement de l'activité qui menace cette espèce ou cet habitat).

Le rapprochement institutionnel opéré par l'OMC, la FAO, la Banque mondiale et le Fonds international de développement agricole au sein du mécanisme de financement de l'ASP, décrit plus haut, confirme cette lecture. L'Accord ne prétend pas se substituer à l'expertise

[103] Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, *op. cit.*, cible 18.
[104] D. Koplow et R. Steenblik, *Protecting Nature by Reforming Environmentally Harmful Subsidies: The Role of Business*, Earth Track, 2022, p. 6.
[105] Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, *op. cit.*, cible 18.

spécialisée de ces organisations en matière de pêche durable, mais leur apporte un levier juridique dont elles ne disposaient pas. En définitive, c'est la définition la plus précise que l'on puisse donner d'un « pilier additionnel » : un instrument qui ne couvre ni ne remplace l'ensemble du champ normatif pertinent, mais qui, dans le segment qu'il occupe, apporte une force contraignante que les autres régimes ne possèdent pas.

### *C. Portée du précédent : un modèle à manier avec prudence*

L'ASP constitue le premier accord de l'OMC explicitement conçu autour d'un objectif de durabilité environnementale. À ce titre, plusieurs observateurs ont suggéré qu'il pourrait ouvrir la porte à d'autres traités multilatéraux protégeant l'environnement au sein de l'OMC, citant notamment le Dialogue informel sur la pollution plastique, qui réunit déjà plus de 70 Membres autour de l'idée de réduire la pollution plastique par des mesures commerciales[106].

Cette lecture du précédent doit toutefois être maniée avec prudence. Le succès relatif de l'ASP tient à des conditions qui ne sont pas nécessairement reproductibles. D'abord, la convergence exceptionnelle entre la communauté scientifique, les organisations internationales spécialisées et les Nations Unies, matérialisée par la cible 14.6 des ODD, a fourni un mandat politique précis et incontestable, dont peu d'autres enjeux environnementaux bénéficient. Ensuite, l'Accord n'a pu être conclu qu'au prix d'un rétrécissement considérable de son ambition initiale, le volet le plus significatif, la surcapacité, ayant été renvoyé à une seconde négociation dont l'issue demeure incertaine. Enfin, la clause d'extinction de l'article 12 de l'ASP traduit la fragilité même du consensus obtenu en 2022. Les négociateurs n'ont accepté de conclure cet accord qu'à la condition que l'accord demeure provisoire, sauf décision contraire du Conseil général, tant que le volet le plus contesté ne serait pas réglé.

Le contexte géopolitique plus large de l'OMC en 2026 invite également à la prudence. Le bilan globalement décevant de la quatorzième Conférence ministérielle de Yaoundé, marqué par l'absence de déclaration ministérielle finale et par des tensions géopolitiques croissantes entre certains Membres[107], pourrait laisser penser que la capacité de l'OMC à produire de nouveaux consensus en matière environnementale traverse une période délicate peu propice à de telles ambitions. Dans ce contexte, présenter l'ASP comme un modèle transposable à d'autres enjeux environnementaux risquerait de surestimer la portée d'un succès, qui demeure tout de même à ce jour partiel et réversible.

Il n'en demeure pas moins que, même inachevé et fragile, le précédent est significatif. Pour la première fois, une organisation dont la légitimité institutionnelle repose sur la libéralisation des échanges a accepté de se concentrer sur un objectif de conservation environnementale, et

[106] Pew Charitable Trusts, « Fisheries Subsidies Agreement: What's the Big Deal? », 10 mai 2023, en ligne : <https://www.pew.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2023/05/fisheries-subsidies-agreement-whats-the-big-deal>.

[107] A. Pedrero, « Les négociations à l'Organisation mondiale du commerce s'embourbent et échouent », *Le Devoir*, 30 mars 2026, en ligne : <https://www.ledevoir.com/economie/967838/negociations-organisation-mondiale-commerce-embourbent-echouent>.

l'a fait au moyen d'obligations de résultat contraignantes, assorties d'un mécanisme de règlement des différends parmi les plus puissants du droit international.

## Conclusion

Au terme de cette étude, l'hypothèse formulée en introduction ne peut être que partiellement vérifiée. L'Accord de l'OMC sur les subventions à la pêche constitue bien un pilier additionnel de la lutte contre la perte de biodiversité marine. Il occupe un espace normatif, en disciplinant le financement public de la surpêche, que les instruments classiques de droit international de l'environnement et du droit de la mer n'avaient jamais réussi à occuper avec une force contraignante comparable. En mobilisant les outils propres au droit international économique (obligations de résultat, obligation de transparence, etc.) au service d'une finalité environnementale qui lui est extérieure, l'OMC a démontré qu'une organisation à vocation économique pouvait produire un effet utile sur la trajectoire d'une ressource naturelle commune. Mais des trois conditions posées en introduction, une seule est pleinement remplie.

Le pilier est d'abord bien articulé. L'ASP ne se substitue à aucun des régimes existants. Là où la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et les ORGP organisent la gouvernance des activités de pêche, et où la Convention sur la diversité biologique fixe des objectifs de conservation, l'ASP discipline le financement de ces activités. La gouvernance partagée du Fonds entre l'OMC, la FAO, la Banque mondiale et le FIDA traduit institutionnellement cette complémentarité.

Le pilier n'est ensuite robuste qu'en apparence. Formellement, il l'est : ses obligations sont clairement rédigées et relèvent d'un mécanisme de règlement des différends contraignant. Matériellement, il l'est beaucoup moins. Les obligations de résultat qu'il pose ne sont déclenchées que par des déterminations préalables. Or ces déterminations sont souvent hors de portée des États côtiers en développement. Les subventions d'accroissement des capacités représentent une part importante des subventions versées au secteur halieutique. Elles ne sont pourtant visées que si elles bénéficient à la pêche INN, à des stocks surexploités ou à des zones non réglementées. Enfin, la paralysie de l'Organe d'appel prive le mécanisme de règlement des différends d'une grande partie de sa force. Quant au traitement spécial et différencié, d'une portée limitée dans l'Accord de 2022, il menace surtout l'ambition de Fish 2, faute pour la catégorie des « pays en développement » de distinguer la grande flotte industrielle de la pêche de subsistance.

Le pilier, enfin, n'est pas pérenne, ou du moins sa pérennité n'est pas établie, et c'est sans doute le constat le plus significatif de cet article. Par sa propre clause d'extinction, l'existence de l'Accord est suspendue soit à la conclusion de Fish 2, que les résultats de la quatorzième Conférence ministérielle de Yaoundé ne permettent pas de présumer avant l'échéance de septembre 2029, soit à une décision de prorogation du Conseil général, qui suppose un

consensus dont l'expiration du moratoire sur les transmissions électroniques a montré la fragilité.

Mesurée à l'aune des objectifs mondiaux qui ont justifié sa négociation, la contribution de l'Accord sur les subventions à la pêche est donc quantitativement modeste : la cible 14.6 des ODD n'a pas été atteinte, et l'Accord ne saisit qu'une faible part de la réduction des subventions néfastes visées par la cible 18 du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal. Elle est néanmoins qualitativement inédite, puisqu'elle dote pour la première fois une catégorie de subventions néfastes à la biodiversité d'une discipline internationale contraignante.

Affirmer que l'OMC contribue à l'atteinte des objectifs mondiaux de diminution des subventions néfastes à l'environnement ne signifie pas que cette contribution soit acquise ; cela signifie qu'un instrument juridique a été construit, dont la robustesse formelle et institutionnelle est réelle, mais dont la pérennité et l'efficacité matérielle dépendent entièrement de la volonté politique des Membres de conclure, avant 2029, la négociation qu'ils ont eux-mêmes jugée indispensable à sa survie.

# La conservation de la biodiversité dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme

Lucas Carlos Lima[1]

La Cour interaméricaine des droits de l'homme n'est pas une juridiction environnementale spécialisée et sa compétence ne porte directement ni sur l'exécution de la Convention sur la diversité biologique, ni sur le respect des instruments relatifs aux espèces menacées, ni sur la mise en œuvre du droit international de la mer. Son point de départ demeure la Convention américaine relative aux droits de l'homme et, dans les limites fixées par les textes qui les instituent, les autres instruments interaméricains. Cette donnée institutionnelle ne relègue pourtant pas la biodiversité hors de son prétoire. Elle détermine la voie par laquelle celle-ci entre dans le raisonnement de la Cour.

La diversité biologique désigne, au sens de l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique, la variabilité des organismes vivants, qu'ils appartiennent aux écosystèmes terrestres, marins ou aquatiques, ainsi que la diversité au sein des espèces, entre les espèces et entre les écosystèmes.[2] Sa conservation recouvre notamment la préservation des écosystèmes et des habitats naturels, ainsi que le maintien ou le rétablissement de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel. Le présent article se concentre sur cette conservation *in situ*. Il n'examine donc pas, sinon de manière incidente, la conservation *ex situ*, les ressources génétiques ou le partage des avantages. L'expression « protection de la biodiversité » sera employée ici dans un sens plus large, pour désigner l'ensemble des obligations susceptibles de prévenir, limiter ou réparer la dégradation d'espèces, d'habitats et d'écosystèmes.

Par « droit interaméricain de l'environnement », on entendra ici les règles tirées de la Convention américaine et précisées par les organes du système interaméricain lorsqu'une dégradation de l'environnement compromet un droit conventionnel. Cette catégorie n'équivaut ni à un régime régional complet de droit de l'environnement ni à l'application directe, par la Cour, de tous les traités environnementaux liant l'État défendeur. Elle rend compte d'une construction jurisprudentielle dans laquelle le droit à un environnement sain, les obligations générales de respect et de garantie, les droits territoriaux, les garanties procédurales et d'autres droits substantiels sont interprétés à la lumière d'un ensemble normatif plus vaste.

La littérature a largement décrit l'« écologisation » du système interaméricain, l'interprétation évolutive de la Convention et, depuis 2017, l'affirmation d'un droit autonome

[1] Professeur de droit international à l'Université fédérale du Minas Gerais, Brésil.

[2] Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 5 juin 1992, art. 2 et 8. Sur les dimensions juridiques de la conservation de la biodiversité, voir E. Morgera et J. Razzaque (dir.), *Biodiversity and Nature Protection Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2017.

à un environnement sain.[3] Elle a également analysé les droits territoriaux des peuples autochtones et tribaux, la justice environnementale et la justiciabilité directe des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux.[4] La biodiversité, en revanche, a rarement constitué la catégorie organisatrice de ces analyses. Le risque consiste alors à rebaptiser « biodiversité » toute jurisprudence environnementale sans démontrer ce qui distingue la conservation d'un habitat ou d'une espèce de la prévention générale de la pollution.

La question examinée est donc la suivante : dans quelle mesure la jurisprudence interaméricaine a-t-elle construit un traitement juridiquement spécifique de la conservation de la biodiversité, distinct de la protection générale de l'environnement ? L'hypothèse défendue est celle d'une protection conventionnelle indirecte, mais désormais identifiable. Elle est indirecte parce qu'une atteinte à la biodiversité doit être rattachée à un droit ou à une obligation relevant de la compétence de la Cour. Elle est identifiable parce que certains objets, certains risques et certaines mesures publiques modifient concrètement le contenu du contrôle : la continuité écologique d'un territoire, l'accès à des ressources traditionnellement utilisées, l'irréversibilité de la destruction d'un habitat, la création d'une aire protégée ou la répartition des coûts de la conservation.

La méthode retenue est une analyse juridique de la jurisprudence consultative et contentieuse de la Cour, de 2001 à 2025. Trois groupes de décisions ont été sélectionnés : celles qui mentionnent expressément la biodiversité ; celles qui protègent des espèces, des habitats ou des écosystèmes sans employer nécessairement ce terme ; celles, enfin, dans lesquelles une politique de conservation ou une aire protégée constitue elle-même l'objet du litige. Les décisions de la Commission interaméricaine ne sont mobilisées que lorsqu'elles éclairent la formation d'une affaire ou un standard qui sera ensuite repris par la Cour. Ce choix exclut toute prétention à dresser un catalogue de la jurisprudence environnementale interaméricaine. Il permet, en revanche, de distinguer les affaires de pollution, utiles à la définition des obligations de prévention, des affaires qui portent plus directement sur la conservation.

[3] F. de Salles Cavedon-Capdeville, « L'écologisation du système interaméricain de protection des droits de l'homme (SIDH) : commentaire de la jurisprudence récente (2010-2013) », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 39, n° 3, 2014, pp. 489-511 ; J. F. Calderón Gamboa, « Medio ambiente frente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una ventana de protección », in A. A. Cançado Trindade et C. Barros Leal (dir.), *Derechos humanos y medio ambiente*, Fortaleza, Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, 2017, pp. 103-144 ; L. C. Lima, « A jurisprudência sobre meio ambiente da Corte Interamericana de Direitos Humanos », *Revista de Direito Ambiental*, vol. 103, 2021, pp. 273-302.

[4] S. Thériault, « Environmental Justice and the Inter-American Court of Human Rights », in A. Grear et L. J. Kotzé (dir.), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015 ; L. Burgorgue-Larsen, « The Rights of Indigenous Peoples », in L. Burgorgue-Larsen et A. Úbeda de Torres, *The Inter-American Court of Human Rights: Case Law and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 497-528 ; M. Feria Tinta, « Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights in the Inter-American System of Protection of Human Rights: Beyond Traditional Paradigms and Notions », in *Economic, Social and Cultural Rights*, Londres, Routledge, 2017, pp. 553-582.

Cette construction sera étudiée en deux temps. La première partie retrace la formation des fondements conventionnels qui permettent à la Cour de connaître d'atteintes à la biodiversité, depuis les premières affaires territoriales jusqu'aux avis et arrêts qui ont systématisé les obligations environnementales. La seconde examine la conservation comme exercice de pouvoir public : lorsqu'elle concerne un territoire collectif, une aire protégée ou un habitat marin, sa légitimité environnementale ne la soustrait ni aux droits territoriaux, ni à la consultation, ni au contrôle de proportionnalité.

## I. La construction interaméricaine d'une protection de la biodiversité

La biodiversité n'est pas entrée dans la jurisprudence interaméricaine par une décision unique. Deux lignes, d'abord distinctes, se sont progressivement rejointes. La première s'est formée autour de la propriété collective, des ressources naturelles et de la relation entre les peuples et leurs territoires, au sens de l'article 21 de la Convention. La seconde a systématisé, à partir des obligations générales de la Convention et de l'article 26, un droit à un environnement sain et des devoirs de prévention. Leur articulation explique la densité particulière acquise par la conservation dans les affaires les plus récentes.

### *A. Une écologisation antérieure à l'avis OC-23/17*

L'avis OC-23/17 marque une étape décisive, mais non le commencement de la protection interaméricaine de l'environnement. Bien avant 2017, la Cour avait été conduite à examiner la forêt, l'eau, les ressources naturelles et les conditions écologiques d'un territoire par l'intermédiaire des droits à la propriété, à la vie, à l'intégrité et à la protection judiciaire. Cette généalogie importe, car elle montre que la biodiversité n'a pas été greffée artificiellement sur la Convention par un avis consultatif. Elle a d'abord été saisie comme la dimension matérielle de droits déjà reconnus.

Dans l'affaire *Awas Tingni*, la Cour a interprété l'article 21 de la Convention de manière compatible avec les formes collectives de possession et d'usage des terres. Elle a ainsi refusé de réduire le territoire à une parcelle enregistrée selon les catégories du droit privé. La relation entre un peuple, ses terres et ses ressources constitue le bien protégé.[5] Les affaires *Yakye Axa*, *Sawhoyamaxa* et *Xákmok Kásek* ont approfondi cette approche. La privation du territoire y affectait l'accès à l'eau, à l'alimentation, aux plantes médicinales, aux lieux de sépulture et aux pratiques qui rendent possible la continuité culturelle.[6] Dans *Xákmok Kásek*, la superposition entre le territoire revendiqué et une réserve naturelle rendait déjà visible une

[5] Cour IDH, *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, fond, réparations et frais, arrêt du 31 août 2001, série C n° 79, §§ 148-149.

[6] Cour IDH, *Comunidad Indígena Yakye Axa c. Paraguay*, fond, réparations et frais, arrêt du 17 juin 2005, série C n° 125, §§ 124, 135 et 167 ; *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa c. Paraguay*, fond, réparations et frais, arrêt du 29 mars 2006, série C n° 146, §§ 118-121 ; *Comunidad Indígena Xákmok Kásek c. Paraguay*, fond, réparations et frais, arrêt du 24 août 2010, série C n° 214, §§ 85-87 et 113-116.

difficulté appelée à devenir centrale : l'affectation d'un espace à la conservation ne fait pas disparaître les droits de ceux qui l'utilisent traditionnellement.

Les arrêts *Saramaka* et *Sarayaku* ont ajouté une dimension procédurale. Lorsqu'un projet d'exploitation est susceptible d'affecter un territoire autochtone ou tribal, l'État doit garantir une participation effective, une consultation préalable et une étude d'impact environnemental et social. Dans l'hypothèse particulière d'un projet de grande ampleur dont l'impact pourrait compromettre la survie du peuple, *Saramaka* exige le consentement libre, préalable et éclairé.[7] La gradation est importante : ni toute décision publique n'appelle un consentement, ni la consultation ne se réduit à la communication d'une mesure déjà arrêtée. Son intensité dépend de la nature et de la gravité de l'atteinte possible.

L'affaire *Sarayaku* illustre aussi le rapport entre dommage écologique et atteinte culturelle. L'introduction d'explosifs et l'ouverture de pistes dans le territoire ne constituaient pas seulement des nuisances physiques. Elles affectaient des lieux, des espèces et des relations auxquels la communauté attribuait une signification propre. La Cour a ordonné le retrait des explosifs et imposé que l'opération soit menée après consultation, en préservant autant que possible les conditions environnementales du territoire.[8] La mesure de réparation demeure formulée dans la langue des droits humains, mais elle produit un effet direct sur la conservation du milieu.

D'autres affaires confirmaient cette écologisation par des voies différentes. Dans *Kawas Fernández*, le meurtre d'une défenseure engagée contre des projets susceptibles d'affecter une aire protégée a conduit la Cour à reconnaître le rôle des défenseurs de l'environnement et le lien entre leur protection et la défense de droits collectifs.[9] Dans *Opération Génesis*, l'exploitation des ressources sur des territoires dont les communautés afrodescendantes avaient été déplacées a été prise en compte dans l'analyse de la propriété collective et du retour effectif.[10] Ces précédents ne consacraient pas encore un droit autonome à un environnement sain. Ils avaient toutefois installé les principales médiations par lesquelles la biodiversité serait ensuite protégée : territoire, ressources, participation, protection des défenseurs et réparation.

---

[7] Cour IDH, *Pueblo Saramaka c. Suriname*, exceptions préliminaires, fond, réparations et frais, arrêt du 28 novembre 2007, série C n° 172, §§ 127-137, spéc. § 134 ; *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku c. Équateur*, fond et réparations, arrêt du 27 juin 2012, série C n° 245, §§ 159, 167 et 177.

[8] Cour IDH, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku c. Équateur*, précit., §§ 288-295. Voir F. de Salles Cavedon-Capdeville, « L'écologisation du système interaméricain », *art. précit.*, pp. 500-505.

[9] Cour IDH, *Kawas Fernández c. Honduras*, fond, réparations et frais, arrêt du 3 avril 2009, série C n° 196, §§ 147-150. Voir aussi Accord régional sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes, Escazú, 4 mars 2018, art. 9.

[10] Cour IDH, *Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) c. Colombie*, exceptions préliminaires, fond, réparations et frais, arrêt du 20 novembre 2013, série C n° 270, §§ 346-358.

Cette première phase appelle donc une précision. L'OC-23/17 n'est pas l'origine de la présence de l'environnement dans le système interaméricain. Il en est le moment de systématisation. En réunissant des obligations auparavant dispersées et en les ordonnant autour de la Convention, l'avis a fourni un langage commun à des solutions qui s'étaient formées dans les contentieux territoriaux, extractifs et transfrontières.

### *B. L'autonomie du droit à un environnement sain et la controverse de l'article 26*

L'OC-23/17 a affirmé que le droit à un environnement sain possède une dimension à la fois collective et individuelle. Il protège les composantes de l'environnement, telles que les forêts, les rivières et les mers, y compris lorsque leur dégradation ne se traduit pas immédiatement par l'atteinte individualisée à un autre droit.[11] La formule élargit l'objet de la protection conventionnelle sans créer une compétence générale en matière d'environnement. Dans le contentieux, il demeure nécessaire d'identifier des victimes et d'établir le manquement de l'État à une obligation relevant de la Convention.

La consolidation de ce droit est indissociable de l'article 26. Depuis *Lagos del Campo*, la majorité de la Cour considère que les droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux dérivés de la Charte de l'Organisation des États américains peuvent faire l'objet d'un contrôle autonome. Elle rattache à ces droits les obligations générales des articles 1.1 et 2 et distingue les obligations de réalisation progressive des devoirs immédiatement exigibles, tels que la non-discrimination, l'interdiction des mesures régressives injustifiées et la protection contre certaines atteintes imputables à l'État.[12]

Cette lecture ne va pas de soi. L'article 19.6 du Protocole de San Salvador n'ouvre le système de pétitions individuelles, pour les droits reconnus par ce traité, qu'à la liberté syndicale prévue à l'article 8.1.a et au droit à l'éducation. Une partie de la doctrine, ainsi que plusieurs opinions séparées ou partiellement dissidentes, en déduisent que l'article 26 ne saurait servir à contourner la limitation expressément négociée dans le Protocole. D'autres auteurs soutiennent que le Protocole ne réduit pas la portée propre de la Convention : l'article 26 fait partie des droits qu'elle protège, et le recours à la Charte de l'OEA et aux instruments spécialisés ne sert pas à étendre la compétence de la Cour, mais à identifier le contenu des droits qui en dérivent.[13]

---

[11] Cour IDH, *Medio ambiente y derechos humanos*, avis consultatif OC-23/17 du 15 novembre 2017, série A n° 23, §§ 57-64, spéc. § 62. Voir R. Abello-Galvis et W. Arévalo-Ramírez, « Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion OC-23/17: Jurisdictional, Procedural and Substantive Implications of Human Rights Duties in the Context of Environmental Protection », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 28, n° 2, 2019, pp. 217-222 ; M. L. Banda, « Inter-American Court of Human Rights' Advisory Opinion on the Environment and Human Rights », *ASIL Insights*, vol. 22, n° 6, 2018.

[12] Cour IDH, *Lagos del Campo c. Pérou*, exceptions préliminaires, fond, réparations et frais, arrêt du 31 août 2017, série C n° 340, §§ 141-154 ; *Poblete Vilches et autres c. Chili*, fond, réparations et frais, arrêt du 8 mars 2018, série C n° 349, §§ 100-106.

[13] Voir, dans des sens différents, E. Ferrer Mac-Gregor, « Social Rights in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights », in C. Binder *et al.* (dir.), *Research Handbook on International Law and Social Rights*, Cheltenham, Edward Elgar, 2020 ; J. Rossi, « The Path of the Inter-American Court Towards

Le présent article ne prétend pas résoudre cette controverse. Il adopte comme droit positif la position appliquée de manière constante par la majorité, tout en refusant de la présenter comme une évidence textuelle. Cette précaution est décisive pour la biodiversité. Si l'on écartait la justiciabilité autonome de l'article 26, la protection demeurerait possible par les droits à la vie, à l'intégrité, à la propriété, à l'information ou à la protection judiciaire, mais elle serait plus fortement subordonnée à la preuve d'une atteinte instrumentale. La solution majoritaire permet, au contraire, d'examiner directement la conduite de l'État au regard du droit à un environnement sain.

L'arrêt *Lhaka Honhat* a donné à cette construction sa première application contentieuse environnementale pleinement développée. La Cour y a constaté des violations autonomes des droits à un environnement sain, à une alimentation adéquate, à l'eau et à la participation à la vie culturelle. Les clôtures, l'élevage, la déforestation et la diminution des ressources ne furent pas traités comme quatre ensembles factuels indépendants. Ils formaient une altération du milieu de vie dont dépendaient l'alimentation, les déplacements, les pratiques culturelles et l'accès à l'eau.[14] La biodiversité apparaît ici sous une forme fonctionnelle : non comme une rubrique isolée, mais comme la base matérielle de droits interdépendants.

Cette solution constitue une avancée et révèle en même temps une limite. La Cour a pu ordonner des mesures portant sur l'eau, l'alimentation et la récupération des ressources forestières ; elle a moins précisément défini les indicateurs écologiques permettant de mesurer la restauration du territoire.[15] Le vocabulaire des droits rend le dommage justiciable, mais il ne remplace ni l'expertise biologique ni la détermination scientifique d'un état de conservation. C'est l'une des raisons pour lesquelles toute dégradation environnementale ne peut être qualifiée, sans autre démonstration, de perte de biodiversité.

L'arrêt *Habitants de La Oroya* a, pour sa part, systématisé les obligations relatives à la pollution industrielle, à la santé et au contrôle d'activités dangereuses. La Cour a examiné la connaissance du risque, la qualité de la réglementation, la surveillance des opérateurs, l'information du public et l'accès aux recours.[16] L'affaire ne portait pas principalement sur la

---

Direct Justiciability of Economic, Social, Cultural and Environmental Rights: Impact on Domestic Legal Systems », in K. Casla, M. Sepúlveda, V. Silva et V. Contreras (dir.), *Social Rights and the Constitutional Moment*, Oxford, Hart Publishing, 2022 ; opinion partiellement dissidente du juge H. A. Sierra Porto jointe à l'arrêt *Lhaka Honhat*, cité *infra*, note 14 ; opinion partiellement dissidente du juge E. Vio Grossi jointe à l'arrêt *Lagos del Campo*, précit.

[14] Cour IDH, *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) c. Argentine*, fond, réparations et frais, arrêt du 6 février 2020, série C n° 400, §§ 195-203 et 243-289.

[15] M. A. Tigre, « Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) Association v. Argentina », *American Journal of International Law*, vol. 115, n° 4, 2021, pp. 706-713 ; E. Benz et V. Kahl, « Das Urteil im Fall Lhaka Honhat: Die Ausweitung der direkten Justiziabilität von DESCA und die unerfüllte Hoffnung der Konkretisierung des Rechts auf eine gesunde Umwelt », *Archiv des Völkerrechts*, vol. 59, n° 2, 2021, pp. 199-226 ; E. Ferrer Mac-Gregor, « Lhaka Honhat y los derechos sociales de los pueblos indígenas », *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 39, 2020.

[16] Cour IDH, *Habitantes de La Oroya c. Pérou*, exceptions préliminaires, fond, réparations et frais, arrêt du 27 novembre 2023, série C n° 511, §§ 115-127 et 173-207. Voir J.-P. Pérez-León-Acevedo, « Case of the Inhabitants of La Oroya v. Peru, Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs Judgment », *American*

biodiversité ; elle concernait l'exposition d'une population à des substances toxiques. Son apport au présent sujet est donc méthodologique. Les obligations qu'elle précise peuvent être transposées à la destruction d'un habitat lorsque l'État connaît, ou devrait connaître, un risque réel et significatif. Cette transposition est une inférence, non une conclusion déjà formulée par la Cour pour tout litige relatif aux espèces ou aux écosystèmes.

*Lhaka Honhat* occupe ainsi une position charnière. Il prolonge la ligne territoriale antérieure à 2017, mais lui associe l'application autonome de l'article 26. À partir de ce point, les ressources et les fonctions écologiques d'un territoire ne sont plus seulement des éléments de la propriété collective : elles peuvent aussi être examinées comme des composantes du droit à un environnement sain et d'autres droits sociaux étroitement liés.

### *C. Interprétation systémique, obligations environnementales et risques pour la biodiversité*

La Convention américaine ne définit ni la biodiversité ni sa conservation. Pour préciser les obligations conventionnelles, la Cour mobilise des instruments adoptés dans d'autres régimes. Cette méthode est parfois décrite comme un recours au *corpus juris*. Elle relève plus exactement, selon les contextes, de l'interprétation évolutive et systémique : les normes extérieures éclairent le sens d'un droit conventionnel sans devenir, de ce seul fait, des normes directement applicables par la Cour.[17]

La distinction entre les sources doit rester visible. La Convention américaine et les instruments sur lesquels la Cour possède une compétence propre fournissent la base de l'obligation contrôlée. Les traités environnementaux liant l'État peuvent servir d'éléments interprétatifs particulièrement pertinents. Les déclarations, principes et autres instruments non contraignants orientent la détermination des standards sans acquérir automatiquement la force d'un traité. Enfin, les rapports scientifiques établissent les risques, les causalités ou l'état des connaissances ; ils ne sont pas, par eux-mêmes, des sources d'obligations juridiques. Parler d'« incorporation » de la Convention sur la diversité biologique dans la Convention américaine masquerait ces différences.

Dans l'OC-23/17, cette mobilisation permet à la Cour d'ordonner autour des articles 1.1 et 2 les devoirs de réglementation, de surveillance, de prévention, de précaution, d'étude d'impact environnemental, de coopération, d'accès à l'information, de participation et d'accès

*Journal of International Law*, vol. 119, n° 4, 2025, pp. 659-666 ; M. Olivera, « La Oroya Population v Peru: The Right to Development and the Right to a Healthy Environment before the Inter-American Court of Human Rights », *Utrecht Journal of International and European Law*, vol. 40, n° 1, 2025, pp. 43-47.

[17] L. Lixinski, « Treaty Interpretation by the Inter-American Court of Human Rights: Expansionism at the Service of the Unity of International Law », *European Journal of International Law*, vol. 21, n° 3, 2010, pp. 585-604 ; L. Burgorgue-Larsen, « "Decompartmentalization": The Key Technique for Interpreting Regional Human Rights Treaties », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 16, n° 1, 2018, pp. 187-213 ; L. C. Lima, « A jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o direito ao meio ambiente saudável », *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n° 1, 2021, pp. 1-37.

à la justice.[18] Pour la biodiversité, l'intérêt de cette architecture est double. D'une part, elle permet de tenir compte de la destruction d'une composante naturelle dans l'appréciation d'une violation. D'autre part, elle déplace l'analyse vers la conduite de l'État : identification des risques, encadrement des acteurs publics et privés, qualité de l'étude préalable et réaction aux informations disponibles.

La Convention sur la diversité biologique précise l'objet matériel de cette analyse. La conservation ne concerne pas seulement une espèce isolée ; elle suppose de prendre en considération les habitats, les interactions et les fonctions écologiques qui rendent possible son maintien. L'Accord d'Escazú renforce, dans l'espace latino-américain et caribéen, le versant procédural de cette protection, notamment l'accès à l'information environnementale, la participation du public, l'accès à la justice et la protection des défenseurs.[19] Leur mobilisation doit toutefois être contextualisée : un État ne saurait être déclaré responsable par la Cour de la seule violation d'un instrument sur lequel celle-ci n'a pas compétence.

L'OC-32/25 replace la biodiversité dans le cadre plus large de l'urgence climatique. La Cour y décrit les interactions entre changement climatique, pollution et perte de biodiversité, puis consacre des développements particuliers aux océans, à l'acidification, aux récifs coralliens, à la sécurité alimentaire et aux moyens de subsistance des communautés côtières.[20] Elle insiste également sur la meilleure science disponible, sur les connaissances autochtones et locales et sur l'évaluation approfondie des risques.

L'avis affirme un standard de diligence renforcée dans le contexte de l'urgence climatique. Celui-ci impose un examen plus exigeant de la prévisibilité et de la gravité des atteintes, de l'irréversibilité possible du dommage, des capacités de l'État et des mesures effectivement adoptées.[21] Il serait pourtant excessif d'en faire automatiquement le standard applicable à tout déclin d'espèce. La Cour l'a formulé à propos d'une urgence systémique. On peut en déduire qu'il pèsera sur l'appréciation de litiges dans lesquels la perte de biodiversité est étroitement liée au climat, à un dommage massif ou irréversible, ou à la vulnérabilité particulière d'une communauté. Au-delà de ces hypothèses, la diligence ordinaire, modulée par le risque, demeure le point de référence le plus sûr.

---

[18] Cour IDH, avis consultatif OC-23/17, précit., §§ 118-242. Voir P. Siwior, « The Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion OC-23/17 on the Relationship between Human Rights and the Environment », *Review of European and Comparative Law*, vol. 46, n° 3, 2021, pp. 177-188.

[19] Accord d'Escazú, précit., art. 5-9. Voir U. Etemire, « Public Voices and Environmental Decisions: The Escazú Agreement in Comparative Perspective », *Transnational Environmental Law*, vol. 12, n° 1, 2023, pp. 175-199 ; G. Medici-Colombo et T. Ricarte, « The Escazú Agreement Contribution to Environmental Justice in Latin America: An Exploratory Empirical Inquiry through the Lens of Climate Litigation », *Journal of Human Rights Practice*, vol. 16, n° 1, 2024, pp. 160-181.

[20] Cour IDH, *Emergencia climática y derechos humanos*, avis consultatif OC-32/25 du 29 mai 2025, série A n° 32, §§ 42-43, 73-85 et 86-95. Voir L. C. Lima, « Climate Change before the Inter-American Court of Human Rights », *Rivista di diritto internazionale*, vol. 108, n° 1, 2025, pp. 47-76.

[21] Cour IDH, avis consultatif OC-32/25, précit., §§ 218, 231-237 et 321-363. Sur la diligence comme standard de conduite, voir Y. Kerbrat, « Le standard de due diligence, catalyseur d'obligations conventionnelles et coutumières pour les États », in Société française pour le droit international (dir.), *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, Paris, Pedone, 2018, pp. 27-38.

La première partie de l'analyse conduit dès lors à une conclusion intermédiaire. La Cour n'a pas créé un droit autonome à la biodiversité. Elle a construit les conditions conventionnelles dans lesquelles la destruction d'espèces, d'habitats ou d'écosystèmes devient juridiquement pertinente. La spécificité de la conservation apparaît toutefois avec plus de netteté lorsque ce n'est pas une activité polluante qui est contrôlée, mais la politique environnementale elle-même. Tel est l'objet de la seconde ligne jurisprudentielle.

## II. La conservation soumise au contrôle conventionnel

La conservation poursuit un intérêt public légitime. Cette qualification ne suffit cependant pas à trancher la conformité d'une mesure à la Convention. La création d'une aire protégée, la définition d'un plan de gestion ou l'interdiction d'un usage traditionnel constituent des actes de puissance publique. Ils doivent respecter les droits territoriaux, les exigences de participation et la proportionnalité. La jurisprudence interaméricaine ne pose donc pas une opposition de principe entre biodiversité et communautés ; elle vérifie qui décide de la conservation, sur quelles informations, selon quelle procédure et au prix de quelles restrictions.

### *A. Territoires collectifs, habitat fonctionnel et continuité bioculturelle*

La propriété collective protégée par l'article 21 ne correspond pas exactement au titre individuel du droit civil. Elle garantit la relation matérielle, culturelle et spirituelle entre un peuple et un territoire. Son contenu ne se limite pas aux lieux d'habitation permanente. Il peut inclure les espaces de chasse, de pêche, de cueillette, d'agriculture, de déplacement, de célébration et de transmission des connaissances.[22] La notion d'habitat fonctionnel permet de désigner cette continuité sans présumer que toute ressource située à proximité appartient automatiquement à la communauté.

Cette approche relie les droits territoriaux à la biodiversité de manière plus précise qu'une invocation générale de l'environnement. Une forêt, une rivière, un récif ou une zone de pêche peuvent remplir plusieurs fonctions simultanées : maintenir une espèce, fournir de la nourriture, permettre un déplacement, soutenir une pratique rituelle ou assurer la transmission d'un savoir. La dégradation du milieu affecte alors la structure même du droit protégé. La « continuité bioculturelle » exprime cette interdépendance entre intégrité écologique et reproduction culturelle ; elle ne constitue pas un droit conventionnel supplémentaire.

Les arrêts *Rama et Kriol* et *U'wa* rendent ce rapport particulièrement visible. Dans *Rama et Kriol*, la Cour a examiné la déforestation, la contamination de l'eau, l'occupation des terres et la perte de biodiversité en les rapprochant des atteintes à la propriété collective, à

[22] Cour IDH, *Awas Tingni*, précit., §§ 148-149 ; *Yakye Axa*, précit., §§ 135 et 146 ; *Saramaka*, précit., §§ 82-86 et 120-123. Voir A. Tomaselli et F. Cittadino, « Land, Consultation and Participation Rights of Indigenous Peoples in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights », in *Litigating the Rights of Minorities and Indigenous Peoples in Domestic and International Courts*, Leiden, Brill Nijhoff, 2021, pp. 149-178.

l'environnement sain, à la culture et aux droits procéduraux.[23] Elle ne qualifie pas toute altération du territoire de dommage autonome à la biodiversité. Elle montre plutôt comment des pressions cumulatives peuvent défaire les conditions écologiques d'une possession collective effective.

Dans *U'wa*, les projets pétroliers, miniers, touristiques et d'infrastructure furent confrontés aux obligations de délimitation, de protection territoriale, de consultation et d'évaluation des impacts. La Cour a aussi replacé l'affaire dans le contexte de la triple crise du climat, de la pollution et de la perte de biodiversité.[24] Son raisonnement appelle toutefois une distinction. L'ampleur globale de cette crise éclaire la gravité du contexte ; la responsabilité de l'État demeure fondée sur des actes, des omissions et des effets déterminés au regard des droits des victimes.

L'arrêt *Tagaeri et Taromenane* ajoute le cas singulier des peuples en isolement volontaire. La zone intangible et le parc national avaient une fonction de protection territoriale et environnementale, mais la persistance d'activités extractives et d'intrusions en révélait l'insuffisance pratique.[25] Une consultation ordinaire serait ici contradictoire avec le choix de l'isolement. La garantie pertinente réside dans le respect du principe de non-contact, dans l'intangibilité effective du territoire et dans des mesures de prévention adaptées à une vulnérabilité extrême. Ce cas confirme que les garanties procédurales ne peuvent être appliquées mécaniquement : leur forme dépend du peuple concerné et de la nature de la décision.

Ces arrêts ne présument pas que tout usage traditionnel est écologiquement neutre. Ils imposent une autre exigence : l'État ne peut définir les mesures de conservation à partir d'une représentation abstraite du territoire, comme s'il était dépourvu d'usages, de connaissances et d'autorités propres. Les savoirs traditionnels peuvent contribuer à l'identification des cycles écologiques, des zones de reproduction et des pratiques soutenables. Leur prise en compte ne dispense pas de l'expertise scientifique ; elle élargit les informations pertinentes pour la décision.

### *B. Aires protégées, consultation et proportionnalité*

L'affaire *Kaliña et Lokono* demeure le précédent le plus direct, avant *Garífuna de Cayos Cochinos*, sur la coexistence entre aires protégées et territoires traditionnellement utilisés. La Cour n'a pas contesté la légitimité de la conservation. Elle a refusé que celle-ci soit invoquée pour rendre invisibles des droits territoriaux antérieurs. La compatibilité suppose notamment la participation effective des peuples concernés, leur accès au territoire dans des conditions

[23] Cour IDH, *Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields y otros c. Nicaragua*, fond, réparations et frais, arrêt du 1er avril 2024, série C n° 522, §§ 408-410 et 425-431.
[24] Cour IDH, *Pueblo Indígena U'wa y sus miembros c. Colombie*, fond, réparations et frais, arrêt du 4 juillet 2024, série C n° 530, §§ 291-305, spéc. § 304.
[25] Cour IDH, *Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane c. Équateur*, exception préliminaire, fond, réparations et frais, arrêt du 4 septembre 2024, série C n° 537, §§ 191-210 et 255-270.

compatibles avec la protection environnementale et leur association aux bénéfices de la conservation.[26]

Ce raisonnement interdit deux simplifications opposées. La première consisterait à considérer que la création d'une aire protégée autorise, par elle-même, l'exclusion d'une communauté. La seconde ferait de tout usage traditionnel une prérogative soustraite à la réglementation. L'article 21 admet des restrictions, mais celles-ci doivent être prévues par la loi, poursuivre un objectif légitime, être nécessaires et proportionnées et ne pas compromettre la survie du peuple. Dans les territoires autochtones et tribaux, l'examen est complété par les exigences de consultation et, dans les hypothèses définies par *Saramaka*, de consentement.

La consultation ne confère donc pas un veto général sur toute mesure de conservation. Une telle formule serait néanmoins incomplète si elle occultait les situations dans lesquelles le consentement est exigé. Il faut distinguer la participation du public, la consultation préalable, libre et éclairée lorsque la mesure affecte directement les droits collectifs, et le consentement pour les projets de grande ampleur susceptibles d'avoir un impact majeur sur la survie du peuple.[27] La création ou l'extension d'une aire protégée doit être appréciée à partir de ses effets concrets. Une modification mineure d'un règlement et une interdiction durable d'accès aux ressources essentielles n'appellent pas la même intensité de garantie.

Les études d'impact jouent ici un rôle qui n'est pas seulement technique. Elles doivent précéder la décision, être conduites par des entités compétentes, couvrir les effets environnementaux et sociaux et être accessibles aux communautés. Elles permettent d'identifier les risques pour les espèces et les habitats, mais aussi la distribution sociale de ces risques et des charges imposées au nom de la conservation.[28] L'accès à l'information, la participation et le recours juridictionnel rendent ensuite possible la contestation d'une restriction insuffisamment justifiée.

Il en résulte ce que l'on peut appeler une conservation située. L'expression ne désigne pas une nouvelle catégorie normative. Elle décrit une méthode de contrôle : les objectifs écologiques sont examinés avec les usages, les institutions et les vulnérabilités propres au lieu concerné. La conservation cesse ainsi d'être une justification abstraite ; elle devient une politique publique dont la conception, l'exécution et les effets doivent pouvoir être vérifiés.

Le test de proportionnalité prend dans ce contexte une portée distributive. Une restriction peut être adaptée à la protection d'un récif et néanmoins devenir discriminatoire si elle pèse

[26] Cour IDH, *Pueblos Kaliña y Lokono c. Suriname*, fond, réparations et frais, arrêt du 25 novembre 2015, série C n° 309, §§ 172-181 et 197-203. Voir L. Lixinski, « Case of the Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname », *American Journal of International Law*, vol. 111, n° 1, 2017, pp. 147-154 ; F. MacKay, « The Case of the Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Convergence, Divergence and Mutual Reinforcement », *Erasmus Law Review*, vol. 11, n° 1, 2018, pp. 31-42.

[27] Cour IDH, *Saramaka*, précit., §§ 127-137 ; *Sarayaku*, précit., §§ 159-167. Pour les peuples en isolement volontaire, voir Cour IDH, *Tagaeri et Taromenane*, précit., §§ 255-270.

[28] Cour IDH, *Saramaka*, précit., §§ 129 et 194 ; *Sarayaku*, précit., §§ 204-207 ; avis consultatif OC-23/17, précit., §§ 156-173.

presque exclusivement sur la pêche artisanale, tandis que des activités touristiques ou commerciales comparables restent autorisées. De même, l'efficacité environnementale alléguée ne peut être tenue pour acquise lorsqu'aucune étude ne compare les risques créés par les différents usages. La Convention oblige alors l'État à expliquer les distinctions qu'il opère.

### *C. Le tournant marin de Garífuna de Cayos Cochinos : portée et limites*

L'arrêt *Garífuna de Cayos Cochinos* porte cette logique dans un espace marin. La communauté garífuna vit dans l'archipel hondurien de Cayos Cochinos et entretient avec la mer, les récifs et les ressources halieutiques une relation de subsistance et de culture. La pêche artisanale y constitue à la fois un moyen d'alimentation, une activité économique et une pratique transmise entre générations.[29]

Le litige concernait la création et la gestion du Monument naturel marin, les plans successifs de gestion, les restrictions apportées à la pêche et aux déplacements, l'autorisation d'activités touristiques et audiovisuelles, ainsi que l'absence de consultation effective. L'enjeu n'était donc pas de choisir entre conservation et droits humains. Il était de déterminer si l'État avait organisé la conservation dans le respect de la propriété collective, de la participation, de l'accès à l'information, de l'identité culturelle, de l'alimentation et de la protection judiciaire.[30]

La première contribution de l'arrêt est de traiter la conservation comme un exercice de pouvoir public. La déclaration d'une aire protégée et l'adoption d'un plan de gestion produisent des effets juridiques sur les personnes qui utilisent le milieu. Leur finalité environnementale n'atténue ni l'obligation de consulter, ni le devoir de motiver les restrictions, ni la responsabilité de l'État lorsqu'il confie des fonctions de gestion à une entité privée. La délégation ne rompt pas le lien d'imputabilité : l'État doit réglementer, superviser et corriger la conduite du gestionnaire.

La deuxième contribution tient au caractère contrôlable des choix inscrits dans les plans de gestion. Il ne suffit pas d'invoquer la fragilité des récifs. L'État doit établir quels usages menacent quelles composantes du milieu, comparer leur intensité et justifier les différences de traitement. La Cour constate que les restrictions ont affecté la pêche artisanale et la mobilité de la communauté, tandis que d'autres activités, notamment touristiques et audiovisuelles, ont été autorisées dans l'archipel.[31] Il ressort de cette comparaison que la conservation ne peut répartir arbitrairement ses coûts et ses bénéfices.

La troisième contribution concerne les usages traditionnels. L'arrêt ne leur confère pas une immunité réglementaire. Il interdit de les assimiler sans démonstration à la pêche industrielle, au tourisme intensif ou à d'autres activités commerciales. La réglementation doit tenir compte de leur échelle, de leur fonction alimentaire et culturelle, ainsi que des connaissances locales

[29] Cour IDH, *Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros c. Honduras*, fond, réparations et frais, arrêt du 20 novembre 2025, série C n° 576, §§ 108-110.
[30] *Ibid.*, §§ 123-176.
[31] *Ibid.*, §§ 141-148 et 151-155.

qui les accompagnent. Une interdiction générale est difficilement proportionnée lorsque des mesures moins restrictives, construites avec la communauté, permettraient d'atteindre le même objectif écologique.

La quatrième contribution est maritime. Son intérêt ne réside pas dans une assimilation générale de la mer à un territoire terrestre, que la Cour n'énonce pas. Il réside dans la prise en compte conventionnelle d'un habitat marin et des usages qui relient la communauté aux zones de pêche, aux récifs et aux voies d'accès. L'article 21 protège ici la relation collective avec le milieu et les ressources nécessaires à la continuité du mode de vie, sans que l'on doive en déduire un titre de propriété indifférencié sur l'ensemble des espaces maritimes.

L'arrêt relie enfin conservation et alimentation. La Cour ne réduit pas l'alimentation à la disponibilité abstraite d'un apport calorique substituable. La restriction de la pêche traditionnelle affecte l'accès à des aliments culturellement adéquats, mais aussi la transmission des savoirs et l'organisation sociale de la communauté.[32] La biodiversité marine acquiert ainsi une fonction juridique précise : elle est le support écologique d'une pratique alimentaire et culturelle protégée.

Ces éléments font de *Garífuna de Cayos Cochinos* le point le plus abouti de la jurisprudence étudiée. La biodiversité n'y apparaît plus seulement comme une composante menacée par une activité extractive ou polluante. Elle constitue la finalité déclarée de l'action publique soumise au contrôle. Ce déplacement révèle un paradoxe : une politique conçue pour protéger un écosystème peut violer la Convention si elle exclut ceux qui en dépendent, ignore leurs connaissances ou tolère des usages externes plus dommageables.

La portée de l'arrêt ne doit pourtant pas être exagérée. Premièrement, la Cour ne devient pas l'autorité chargée de déterminer le niveau optimal de capture d'une espèce ou le zonage scientifique d'un récif. Elle contrôle la base factuelle, la procédure et la proportionnalité de la décision étatique. Deuxièmement, les effets écologiques des réparations restent indirects. La participation de la communauté à la gestion, la révision des plans et l'adaptation des restrictions peuvent améliorer la conservation, mais les mesures sont ordonnées pour réparer des violations conventionnelles.[33] Troisièmement, l'arrêt ne résout pas toutes les hypothèses dans lesquelles un usage traditionnel produit lui-même un risque grave. Dans un tel cas, la restriction peut être nécessaire, à condition d'être fondée sur des preuves, discutée avec les intéressés et répartie de manière non discriminatoire.

Une dernière limite concerne la preuve. Les litiges de biodiversité requièrent souvent des séries longues, des données sur les populations d'espèces, les impacts cumulatifs, les seuils d'irréversibilité et la résilience des écosystèmes. La Cour peut s'appuyer sur des expertises, des études d'impact et des rapports d'organes spécialisés ; elle n'est pas une juridiction technique de l'environnement. Le défi sera d'éviter deux excès : substituer une formule

[32] *Ibid.*, §§ 164-169 et 173-176.
[33] *Ibid.*, §§ 205-213, spécialement §§ 208-211, et dispositif, points résolutifs 7 et 8.

juridique à la démonstration scientifique ou, à l'inverse, traiter l'incertitude comme une raison suffisante pour différer toute protection.

## Conclusion

La jurisprudence interaméricaine a construit un traitement spécifique, mais non autonome, de la conservation de la biodiversité. Sa spécificité ne tient pas à l'existence d'un droit distinct à la biodiversité. Elle résulte de la combinaison de trois éléments. Les espèces, habitats et écosystèmes peuvent d'abord intégrer le contenu du droit à un environnement sain et d'autres droits interdépendants. Leur dégradation impose ensuite d'examiner la prévention, la précaution, l'évaluation des impacts, l'information, la participation et les recours. Enfin, lorsqu'une politique de conservation touche un territoire autochtone ou tribal, elle doit être conciliée avec la propriété collective, l'identité culturelle, l'alimentation et les usages traditionnels.

Cette protection demeure indirecte au sens juridictionnel. La Cour n'applique pas la Convention sur la diversité biologique comme si elle en était l'organe de contrôle et ne peut connaître d'une atteinte abstraite à un écosystème sans rattachement au cadre interaméricain. Elle n'est pourtant pas indirecte au point de devenir résiduelle. Depuis *Lhaka Honhat*, l'article 26 permet à la majorité de la Cour d'examiner directement le droit à un environnement sain ; depuis *Kaliña et Lokono* et, surtout, *Garífuna de Cayos Cochinos*, les politiques de conservation sont elles-mêmes soumises aux garanties conventionnelles.

La comparaison confirme à la fois l'intérêt et les limites de cette voie. Le contrôle des politiques de conservation par les droits territoriaux n'est pas exclusivement interaméricain : les décisions *Endorois* et *Ogiek*, dans le système africain, ont également confronté la protection d'espaces naturels aux droits des communautés qui les occupent.[34] La Cour européenne a longtemps protégé l'environnement par l'intermédiaire de droits individuels, avant que le contentieux climatique n'en élargisse certaines catégories.[35] Les avis du Tribunal international du droit de la mer et de la Cour internationale de Justice ont, quant à eux, systématisé les obligations climatiques dans leurs cadres propres.[36] La singularité interaméricaine réside moins dans chacune de ces techniques que dans leur combinaison :

[34] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group International au nom d'Endorois Welfare Council c. Kenya*, communication n° 276/2003, décision du 25 novembre 2009 ; Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Kenya (Ogiek)*, requête n° 006/2012, arrêt au fond du 26 mai 2017 et arrêt sur les réparations du 23 juin 2022.

[35] D. García San José, *Environmental Protection and the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2005 ; A. Boyle, « Human Rights and the Environment: Where Next? », *European Journal of International Law*, vol. 23, n° 3, 2012, pp. 613-642 ; Cour EDH [GC], *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, n° 53600/20, arrêt du 9 avril 2024.

[36] TIDM, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international*, affaire n° 31, avis consultatif du 21 mai 2024 ; CIJ, *Obligations des États en matière de changement climatique*, avis consultatif du 23 juillet 2025, rôle général n° 187.

article 26, propriété collective, consultation, interprétation systémique et contrôle de conventionnalité.

Le contrôle de conventionnalité peut favoriser la diffusion interne de ces standards, mais sa portée doit être formulée avec mesure. Les autorités nationales sont appelées à interpréter et appliquer le droit interne en conformité avec la Convention telle qu'interprétée par la Cour, dans le cadre de leurs compétences.[37] Cela ne transforme pas chaque administration en juge régional de la biodiversité. Cela signifie que les décisions relatives aux aires protégées, aux plans de gestion, à la pêche, aux concessions touristiques et aux études d'impact ne peuvent ignorer les droits conventionnels affectés.

Plusieurs questions restent ouvertes. La Cour devra préciser le seuil de gravité qui distingue une altération environnementale d'une atteinte pertinente à la biodiversité, les critères scientifiques de l'irréversibilité, les conditions d'application de la diligence renforcée hors du seul contexte climatique et la place des connaissances traditionnelles dans la preuve. Elle devra aussi affiner le contrôle des restrictions lorsqu'un usage communautaire présente un risque écologique démontré. *Garífuna de Cayos Cochinos* fournit moins une réponse définitive qu'une méthode : la conservation est un objectif légitime, mais sa mise en œuvre demeure un exercice de pouvoir soumis au droit.

[37] Cour IDH, *Almonacid Arellano et autres c. Chili*, exceptions préliminaires, fond, réparations et frais, arrêt du 26 septembre 2006, série C n° 154, §§ 123-125 ; *Trabajadores Cesados del Congreso c. Pérou*, exceptions préliminaires, fond, réparations et frais, arrêt du 24 novembre 2006, série C n° 158, § 128. Voir L. Burgorgue-Larsen, « Conventionality Control: Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) », *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Oxford University Press, 2018.

# Pêche maritime et droits de l'homme : le contrôle européen des pouvoirs de police au regard du droit de la mer

Carmen Achimescu[1]

## Introduction

La mer est, sans doute, un espace de liberté, mais d'une liberté difficile à instituer, à encadrer et à organiser. Elle est ainsi un espace d'exploitation et d'exploration, désormais saisi par les exigences de conservation des ressources et de protection du milieu marin. Les espaces maritimes sont également des espaces de navigation et d'activités des navires, qui ne peuvent pas être appréhendés comme une simple présence matérielle sur les eaux. Même si leur statut juridique repose d'abord sur le rattachement à l'État du pavillon, les navires peuvent également relever, selon les espaces traversés et les circonstances, des compétences de l'État côtier ou de l'État du port. Autour du navire se nouent ainsi l'autorité du capitaine, la situation juridique de l'équipage, les intérêts patrimoniaux de l'armateur ou du propriétaire[2], ainsi que d'éventuelles responsabilités internationales. Le navire peut encore, le cas échéant, être le lieu où des personnes se trouvent exposées à l'exercice de la contrainte étatique. Cette superposition des titres, des compétences et des intérêts se révèle avec une netteté particulière en matière de pêche maritime. C'est le domaine où se rencontrent l'État du pavillon, l'État côtier, l'État du port, l'armateur, le propriétaire, le capitaine, l'équipage, les ressources biologiques marines et, au-delà d'eux, l'intérêt collectif à préserver un milieu dont la fragilité ne relève plus seulement du discours militant, mais du droit positif.

Dans le présent article, nous évoquerons souvent la pêche « illicite ». Il convient de préciser dès le début que l'illicéité sera entendue dans un sens strict. Elle ne désigne pas toute activité maritime contestée, dénoncée ou jugée écologiquement discutable par des acteurs privés, mais une activité de pêche exercée en violation d'une norme applicable. Cette norme peut résulter du droit international de la mer, du droit interne adopté conformément à celui-ci, du droit de l'Union européenne, des règles d'une organisation régionale de gestion des pêches, d'un régime de licences, de quotas ou de mesures de conservation, etc. L'illicéité ne procède donc pas d'une appréciation morale ou militante, mais d'une qualification juridique.

Cette définition doit être distinguée de la catégorie de pêche illicite, non déclarée et non réglementée, dite « INN ». Le Plan d'action international de la FAO distingue ces trois composantes et précise que des activités non réglementées peuvent être exercées sans

[1] Maîtresse de conférences en droit international public à la Faculté de droit de l'Université de Bucarest, membre du Centre des droits de l'homme et du Centre d'études en droit international et transnational de la même université.

[2] Sur la protection des intérêts patrimoniaux liés à l'activité maritime par les mécanismes de l'assurance et sur la fonction indemnitaire du contrat, v. Ioana-Roxana Oltean, Contractul internațional de asigurare maritimă, Bucarest, Hamangiu, 2024, p. 61–65.

contrevenir au droit international applicable. L'acronyme INN ne sera donc pas employé comme synonyme de pêche pénalement répréhensible.[3]

Les organisations non gouvernementales peuvent alerter, documenter, dénoncer et mobiliser l'opinion publique. Elles peuvent aussi soutenir une qualification juridique de l'activité qu'elles combattent et en contester la licéité, mais elles ne disposent pas, pour autant, d'un pouvoir autonome de contrainte en mer. La liberté d'expression protège la protestation, sans conférer un droit de police privée contre une activité juridiquement autorisée. La conservation des ressources biologiques marines peut justifier l'action publique et le renforcement des ingérences étatiques, mais elle ne légitime pas une justice privée de substitution[4].

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux activités de pêche maritime est modeste par son volume, mais riche par ses virtualités. Elle n'édifie pas un régime conventionnel autonome de la pêche et la Cour ne se propose pas d'exercer un contrôle autonome du respect du droit de la mer, dont elle peut néanmoins prendre en compte les règles pertinentes. Elle ne tranche donc pas, sinon par incidence, des questions telles que la délimitation maritime, l'accès aux ressources ou la répartition des compétences entre l'État côtier, l'État du port et l'État du pavillon. Son mérite est de néanmoins rappeler que le besoin d'efficacité administrative tend parfois à obscurcir l'exercice de la police des pêches, fût-il dicté par un objectif légitime de conservation.

La question est dès lors de savoir comment la Cour européenne contrôle les effets de l'exercice des compétences maritimes sur les personnes et les biens, sans se substituer aux juridictions compétentes pour trancher les différends de droit de la mer. Le titre juridique permettant d'intervenir et le respect des garanties conventionnelles appellent des vérifications distinctes et leur articulation constitue l'objet de cette étude.

Le corpus repose sur une sélection de décisions et arrêts rendus publics jusqu'au 9 octobre 2026. Les affaires Spasov, Plechkov et Chelleri éclairent le droit applicable et la prévisibilité des sanctions. Les affaires Yaşar et O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd sont pertinentes par rapport aux atteintes patrimoniales. L'affaire K.J. et autres montre les suites personnelles d'une arrestation liée à la pêche, pendant que l'affaire Makovac et Latin complète cet ensemble sur le terrain procédural. Les affaires Medvedyev et Hirsi Jamaa servent à

[3] FAO, Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, Rome, 2001, § 3.1–3.4, spécialement § 3.4 ; instrument volontaire, § 4. Texte officiel anglais consulté: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a80c3bfb-1d5b-4ee6-9c85-54b7e83986a2/content.

[4] La décision Drieman et autres c. Norvège (Cour EDH, Drieman et autres c. Norvège, déc., 4 mai 2000, req. n° 33678/96) permet de préciser cette distinction. L'affaire concernait des militants de Greenpeace engagés dans une campagne contre la chasse à la baleine pratiquée dans la zone économique exclusive norvégienne. À l'aide de navires et de canots pneumatiques, ils avaient suivi un baleinier norvégien et avaient placé leurs embarcations entre le navire et les baleines afin d'empêcher matériellement la capture. Ils avaient été arrêtés, condamnés à des amendes et l'un des canots avait été confisqué (pp. 2–4). Cette décision éclaire les limites conventionnelles des sanctions imposées à la protestation matérielle en mer ; elle ne définit pas de manière générale la pêche illicite.

préciser l'exercice de la juridiction en mer, sans être des affaires de pêche. Pour chaque affaire, l'analyse distingue les règles matérielles applicables et la garantie conventionnelle examinée. Les rapprochements proposés avec la jurisprudence du Tribunal international du droit de la mer (TIDM) ne devront pas être assimilés à des références expressément mobilisées par la Cour européenne.

Afin d'examiner cette articulation entre le droit de la mer et les droits de l'homme, l'analyse progressera en deux parties. Elle montrera d'abord que la qualification de la pêche illicite suppose l'articulation du droit interne, de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), du droit de l'Union européenne et des normes de conservation applicables. Elle examinera aussi la légalité pénale en mer, dont la prévisibilité dépend de la localisation du navire, du statut de l'espace maritime et du titre de compétence de l'État (I A). Elle précisera le lien de juridiction au sens de l'article 1 de la Convention européenne, préalable au contrôle de ces mesures (I B). La seconde partie abordera les mesures patrimoniales, notamment la confiscation, que le droit de la mer admet sans les soustraire aux garanties conventionnelles relatives aux biens, à la procédure et, généralement, au juste équilibre. Elle reviendra, dans ce cadre, à la conservation des ressources biologiques marines, qui suppose des obligations de diligence sans dispenser l'État d'agir légalement et sous contrôle juridictionnel (II A). L'étude se déplacera ensuite vers les personnes embarquées sur les navires de pêche, dès lors que l'arraisonnement, l'immobilisation, le transfert ou la détention peuvent engager les exigences de liberté, de sûreté, d'humanité et, le cas échéant, de non-refoulement (II B).

## I. Les conditions juridiques du contrôle européen

### *A. Le juge interne face à la pluralité des ordres normatifs et à l'incertitude maritime*

La CNUDM distingue les espaces soumis à la souveraineté de l'État côtier et ceux dans lesquels il ne dispose que de droits souverains ou de compétences fonctionnelles. Les eaux intérieures et la mer territoriale relèvent de la première catégorie, mais la zone économique exclusive (ZEE) ne constitue pas une extension du territoire. Les droits relatifs aux ressources y coexistent avec les droits des autres États et la zone contiguë, pour sa part, ne constitue pas un titre général de police des pêches. Cette distribution doit encore être distinguée selon qu'est en cause le pouvoir de réglementer, d'exécuter ou de juger.[5]

L'Accord de 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs complète ce cadre, pour les stocks et situations relevant de son champ d'application, par des obligations de coopération, des responsabilités de l'État du pavillon et des mécanismes encadrés d'arraisonnement et d'inspection. Les mesures des organisations régionales de gestion des pêches doivent, elles aussi, être rapportées à leur champ matériel, géographique et personnel

[5] CNUDM, art. 2, 8, 19 § 2 i), 21 § 1 d)–e), 27, 33, 55–58 et 73 ; Ion Gâlea, Manual de drept internațional, vol. I, Bucarest, Hamangiu, 2021, p. 158–161 et 315–319, ainsi que p. 321–322 sur l'État du pavillon.

d'opposabilité. Elles ne créent pas, par leur seule existence, une compétence générale de sanction au profit de tout État.[6]

L'Accord de 2009 relatif aux mesures du ressort de l'État du port organise, dans son propre champ d'application, le contrôle de l'entrée au port et de l'utilisation de ses services. Il prévoit notamment des exceptions tenant à la détresse, à la sécurité ou à la santé de l'équipage. Il confirme que l'accès au port et l'usage de ses services obéissent à un régime propre, qui ne peut être assimilé à la confiscation d'un navire. Ce régime situe l'analyse, sans faire ici l'objet d'un examen autonome de jurisprudence européenne.[7]

Le juge interne n'est certes pas sommé à chaque affaire de pêche maritime de se transformer en tribunal international du droit de la mer ou en autorité de gestion halieutique. Il a pourtant l'obligation (exigence modeste en apparence, redoutable en pratique) de juger avec le droit applicable - tout le droit applicable et non avec le seul fragment qui conforte la solution recherchée.

Le contentieux de la pêche maritime est rarement gouverné par un seul droit. Le droit interne y côtoie la CNUDM, le droit de l'Union européenne, les règlements des organisations régionales de gestion des pêches, les régimes de licences, les quotas, les obligations de conservation et les règles relatives à l'État du pavillon. Le juge national qui prétend n'en retenir qu'un fragment, au mépris des normes applicables, ne simplifie pas le droit, mais compromet profondément l'acte de justice.

Cette idée reçoit une illustration particulièrement nette dans l'arrêt Spasov c. Roumanie. Le requérant, propriétaire et capitaine d'un navire bulgare, avait été condamné en Roumanie pour pêche illégale dans la zone économique exclusive roumaine de la mer Noire. Il soutenait pourtant que la capture litigieuse relevait du quota bulgare de turbot, au titre de la politique commune de la pêche. La Commission européenne avait indiqué aux autorités roumaines que les poursuites étaient contraires au droit de l'Union. La Cour a donc jugé que la juridiction roumaine avait commis une erreur manifeste de droit, constitutive d'un déni de justice, et a constaté une violation de l'article 6 § 1 ainsi qu'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1[8].

Ainsi, l'intérêt de l'affaire Spasov tient à la manière dont la Cour européenne conçoit la fonction du juge national dans un ordre juridique composite. Le message est d'une portée générale. Dans les affaires de pêche maritime, l'État côtier ne peut se prévaloir de sa législation interne comme d'un écran opaque. Ses droits souverains sur les ressources

[6] Accord aux fins de l'application des dispositions de la CNUDM relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives et des stocks de poissons grands migrateurs, adopté à New York le 4 août 1995, art. 3, 8, 18–23 ; voir spécialement les garanties d'arraisonnement et d'inspection à l'art. 22: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/fish_stocks_agreement/CONF164_37.htm .

[7] Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN, approuvé le 22 novembre 2009, entré en vigueur le 5 juin 2016, art. 3–4, 9–11 et 18–20, spécialement art. 10 et 11 § 2: https://faolex.fao.org/treaty/docs/tre000003E.pdf.

[8] Cour EDH, Spasov c. Roumanie, arrêt, 6 décembre 2022, req. n° 27122/14.

biologiques de sa zone économique exclusive existent, mais ils s'exercent dans le cadre du droit international et, le cas échéant, d'autres régimes normatifs applicables. La compétence fonctionnelle de l'État côtier n'est pas une solitude juridique. Elle est un titre encadré, non une permission d'ignorer les normes concurrentes.

L'erreur des juridictions roumaines a donc porté sur l'identification du régime juridique applicable dans cette zone. Le navire du requérant, battant pavillon bulgare, avait été contrôlé à 20 milles marins des côtes roumaines, donc dans la ZEE roumaine mais au-delà de la bande des 12 milles de la mer territoriale (§§ 5–10). La question était dès lors de savoir si cette localisation suffisait à rendre applicable la loi pénale roumaine sur la pêche à un navire communautaire titulaire d'une licence bulgare. La cour d'appel de Constanța a répondu par l'affirmative. Elle a considéré que la ZEE roumaine relevait de la CNUDM et de la législation nationale adoptée sur son fondement, que les navires bulgares opérant dans cette zone étaient soumis à la juridiction roumaine, et qu'ils devaient donc respecter l'obligation de détenir une licence de pêche roumaine (§§ 37–40).

Plus précisément, l'erreur consiste ici à avoir déduit de la CNUDM l'exigence d'une licence roumaine sans intégrer les conditions d'accès à la pêche prévues par le droit de l'Union : après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche relevait de la compétence exclusive de l'Union[9]. La définition de la pêche illicite (avec conséquences pénales) ne pouvait donc se rapporter à la seule absence d'une licence de pêche roumaine, sans prendre en compte la licence bulgare et le régime européen applicable au navire. Ce régime demeurait soumis aux quotas, aux conditions d'accès et aux mesures de conservation, sans supprimer les pouvoirs nationaux d'inspection et de contrôle. Cette mauvaise articulation entre droit de la mer, droit interne et droit de l'Union avait vicié l'application spatiale de la loi pénale roumaine. Certes, la CNUDM reconnaît à l'État côtier des droits souverains dans sa ZEE pour la conservation et la gestion des ressources biologiques. Mais, dans les eaux relevant de la juridiction d'un État membre de l'Union, les navires communautaires bénéficiaient, en vertu du règlement n° 2371/2002, d'une égalité d'accès aux eaux et aux ressources, sauf les exceptions prévues par le droit de l'Union[10]. Or le requérant disposait d'une licence bulgare valable et les autorités roumaines n'avaient pas utilisé le mécanisme européen permettant d'adopter des mesures d'urgence limitant l'accès aux ressources[11].

La Cour de Strasbourg prend pourtant soin de rappeler qu'elle ne se substitue pas aux juridictions nationales, à la CJUE ou à une juridiction du droit de la mer. Elle rappelle qu'elle n'a pas à connaître de simples erreurs de droit interne et qu'elle n'intervient que si l'erreur est

[9] TFUE, art. 3 § 1 d), relatif à la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche.

[10] Spasov c. Roumanie, précité, §§ 67 et 72 ; règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002, art. 17 et 23–26: égalité d'accès, sous réserve des restrictions applicables, et pouvoirs de contrôle.

[11] Spasov c. Roumanie, précité, §§ 30–34 et 94.

manifeste au point de porter atteinte à l'équité du procès[12]. Elle rappelle aussi que l'interprétation du droit interne, y compris dans son articulation avec le droit de l'Union et avec le droit international, appartient d'abord aux autorités nationales, son propre rôle se limitant au contrôle des effets produits au regard de la Convention[13].

Dans ce cas, l'erreur manifeste avait également affecté les sanctions patrimoniales, car la licence bulgare constituait un « bien » protégé par la CEDH[14]. Cette licence autorisait le requérant à pêcher dans les eaux communautaires, dont faisait partie la ZEE roumaine et l'interdiction temporaire de pêcher dans cette zone a partiellement vidé cette licence de sa substance. Quant à la confiscation en valeur et à l'interdiction de pêche, elles étaient complémentaires à une condamnation pénale elle-même entachée d'une erreur manifeste de droit. De plus, lorsque cette erreur consiste à neutraliser des normes claires, directement applicables et supérieures au droit interne, au point de fonder une condamnation pénale et des sanctions patrimoniales, elle cesse d'être une simple maladresse d'interprétation et devient un déni de justice qui prive l'ingérence dans les biens de la légalité requise[15].

Ce que l'arrêt Spasov montre est que, lorsqu'une juridiction nationale applique sa loi pénale sur la ZEE, elle ne peut pas isoler les droits de l'État côtier de l'ensemble du régime juridique applicable. Si cette lecture conduit à méconnaître des normes européennes claires, directement applicables et primant le droit interne, l'erreur de qualification du régime maritime devient une erreur manifeste. Il ne s'agit pas d'une violation autonome du droit de la mer, mais d'un déni de justice - une atteinte grave à l'équité du procès et à la légalité de l'ingérence dans le droit à la protection des biens.

L'invocation de la zone économique exclusive ou des droits souverains de l'État côtier ne dispense pas d'identifier les conditions d'application de la loi pénale. La Cour européenne rappelle, avec une sobriété salutaire, que lorsque l'application d'une incrimination dépend de la localisation du navire et du statut juridique de l'espace maritime concerné, l'incertitude du droit de la mer peut devenir un problème de légalité pénale ou, plus précisément, de prévisibilité concrète de la peine.

L'apport de la jurisprudence européenne tient aussi à l'article 7 de la Convention qui, dans le contentieux pénal, impose que l'infraction et la peine soient « légales », à savoir accessibles et prévisibles. Dans le contentieux de la pêche maritime, cette exigence prend une coloration singulière, puisque l'infraction est fréquemment « spatialisée ». Elle dépend du lieu où se

[12] Spasov c. Roumanie, précité, §§ 80–81, citant Moreira Ferreira c. Portugal n° 2 : la Cour ne corrige pas les simples erreurs de droit, sauf erreur manifeste aboutissant à un déni de justice.

[13] Spasov c. Roumanie, précité, § 83 : le rôle de la Cour se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de l'interprétation nationale, sauf interprétation arbitraire ou manifestement déraisonnable.

[14] Spasov c. Roumanie, précité, §§ 104–105 : une licence d'activité commerciale constitue un bien au sens de l'art. 1 Protocole 1 de la CEDH ; la licence bulgare autorisait la pêche dans les eaux communautaires.

[15] Spasov c. Roumanie, précité, §§ 113–120 : les sanctions complémentaires constituaient une ingérence dans les biens et les dispositions nationales et internationales générales ne pouvaient servir de base légale alors que des normes européennes spécifiques et claires autorisaient la pêche dans la ZEE roumaine.

trouve le navire, du statut juridique de la zone, du titre de compétence de l'État poursuivant et, parfois, d'une délimitation maritime encore incertaine.

L'arrêt Plechkov c. Roumanie en fournit l'illustration la plus nette. Le requérant, capitaine et propriétaire d'un navire de pêche bulgare, avait été condamné en Roumanie pour pêche prétendument illégale dans la zone économique exclusive revendiquée par la Roumanie en mer Noire[16]. Le navire, ses installations, les outils et la cargaison avaient été confisqués par les autorités roumaines. La Cour a conclu à la violation de l'article 7 de la CEDH au motif que ni les dispositions internes ni l'interprétation qu'en avaient donnée les juridictions nationales ne rendaient la condamnation suffisamment prévisible. Elle a également constaté une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH, la confiscation se trouvant privée de base légale conventionnellement acceptable (par l'illégalité pénale qui la fondait).

Le requérant avait été arraisonné à environ 29 milles marins des côtes roumaines, donc au-delà de la zone contiguë roumaine de 24 milles, mais à l'intérieur de l'espace que les autorités roumaines considéraient comme relevant de leur zone économique exclusive.[17] L'application de la loi pénale roumaine dépendait donc d'un élément spatial : le navire se trouvait-il dans une zone où la Roumanie pouvait appliquer ses lois de pêche de manière suffisamment prévisible ?

La difficulté venait de l'articulation entre la CNUDM et le droit interne roumain. La CNUDM reconnaît à l'État côtier des droits souverains dans sa zone économique exclusive, notamment pour l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources biologiques. Mais l'article 57 ne fixe qu'une limite maximale : la ZEE ne peut pas dépasser 200 milles marins. La Convention ne délimite pas concrètement les espaces maritimes entre deux États voisins. Pour les États dont les côtes sont adjacentes ou se font face, l'article 74 de la CNUDM prévoit, au contraire, que la délimitation de la ZEE est effectuée par voie d'accord afin d'aboutir à une solution équitable[18].

Or, en droit interne roumain, la situation avait changé peu avant les faits. L'ancien décret de 1986, qui instituait une ZEE roumaine jusqu'à 200 milles, avait été abrogé par la loi n° 36/2002. La nouvelle rédaction de l'article 9 de la loi n° 17/1990 ne déterminait plus directement la largeur effective de la ZEE roumaine - elle renvoyait à une délimitation par accords avec les États voisins, notamment ceux dont les côtes sont adjacentes ou font face aux

[16] Cour EDH, Plechkov c. Roumanie, arrêt, 16 septembre 2014, req. n° 1660/03, §§ 8–9 et 66. La Cour relève que le navire se trouvait à environ « 29 milles marins » des côtes roumaines et au-delà de la zone contiguë.

[17] La référence à la zone contiguë décrit ici le raisonnement interne, elle ne fait pas de cette zone un espace autonome de compétence halieutique conformément à l'art. 33 CNUDM relatif aux contrôles nécessaires en matière douanière, fiscale, sanitaire et d'immigration.

[18] Plechkov c. Roumanie, précité, § 22, citant notamment les articles 56, 57, 73 et 74 de la CNUDM. L'article 57 fixe seulement la largeur maximale de la ZEE, tandis que l'article 74 vise la délimitation par accord entre États adjacents ou se faisant face. Pour une mise en perspective régionale des difficultés de délimitation entre la Roumanie et la Bulgarie, voir Carmen Achimescu, Viorel Chiricioiu, Ioana Oltean, „Challenges to Black Sea Governance. Regional Disputes, Global consequences?", *Romanian Journal of International Law / RRDI*, 2/2021, nr. 26, pp. 35–61.

côtes roumaines. Le tribunal de première instance avait donc estimé que, faute d'accord entre la Roumanie et la Bulgarie, la loi pénale roumaine ne pouvait pas être appliquée au-delà de la zone contiguë[19].

Les juridictions supérieures ont adopté le raisonnement inverse. Le tribunal départemental a considéré que les dispositions de la CNUDM relatives à la ZEE étaient directement applicables en droit roumain, même en l'absence d'accord bilatéral, et que le navire avait pénétré dans la ZEE roumaine telle que délimitée par la loi n° 36/2002 et par la CNUDM[20]. La cour d'appel a ensuite admis l'absence d'accord avec la Bulgarie, mais a estimé que cet accord n'aurait, en toute hypothèse, pas été favorable au requérant, en retenant que la limite pertinente pouvait être déduite de la « prolongation de la ligne de frontière terrestre »[21].

Il nous faut à tout prix éviter de faire dire à l'arrêt Plechkov ce qu'il ne dit pas, en accusant la Cour de Strasbourg de s'ériger en juridiction interne ou de délimitation maritime. Elle ne détermine pas l'étendue de la zone économique exclusive roumaine au sens de la CNUDM. Elle se garde même, expressément, de substituer son interprétation de la CNUDM à celle des juridictions internes[22]. La conclusion concerne les circonstances de l'espèce : le renvoi du droit interne à un accord de délimitation, l'absence d'un autre élément permettant au requérant d'adapter son comportement et l'absence de jurisprudence interne établie rendaient l'application de la loi pénale imprévisible.

À cet égard, la Cour de Strasbourg identifie la mauvaise interprétation, ou plus exactement la mauvaise utilisation en matière pénale du droit de la mer. Les juridictions roumaines supérieures ont traité la limite maximale de 200 milles prévue par l'article 57 de la CNUDM comme si elle permettait, à elle seule, d'établir une zone spatialement déterminée et immédiatement opposable à un navire étranger. Elles ont ainsi contourné le problème spécifique de la délimitation entre États adjacents, pourtant visé par l'article 74 de la CNUDM et repris par la loi roumaine elle-même. En outre, elles ont substitué à l'accord de délimitation inexistant une appréciation judiciaire hypothétique : même si un accord avait été conclu, il n'aurait pas bénéficié au requérant.

La Cour a rappelé qu'elle devait vérifier si le droit interne, tel qu'interprété et appliqué par les juridictions nationales, avait produit des conséquences compatibles avec la Convention[23]. Autrement dit, elle ne tranche pas la question maritime en elle-même, mais examine les effets de cette interprétation maritime lorsqu'elle sert de fondement à une condamnation pénale. C'est cette articulation qui fait l'intérêt de l'arrêt. La Cour admet que les juridictions internes

[19] Plechkov c. Roumanie, précité, § 17. Le tribunal de première instance souligne que la loi n° 36/2002 ne précisait plus directement la largeur de la ZEE et renvoyait sa détermination à des accords avec les États voisins.
[20] Plechkov c. Roumanie, précité, § 18. Le tribunal départemental a jugé que la CNUDM et la loi n° 36/2002 rendaient les dispositions concernant la ZEE roumaine applicables, même sans accord bilatéral.
[21] Plechkov c. Roumanie, précité, § 20.
[22] Plechkov c. Roumanie, précité, § 67. La Cour précise qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'interprétation de la CNUDM ni sur l'étendue ou l'existence de la ZEE roumaine au sens de cette convention.
[23] Plechkov c. Roumanie, précité, § 67. La Cour limite son office au contrôle des conséquences conventionnelles du droit interne tel qu'interprété et appliqué par les juridictions nationales.

disposent d'un pouvoir d'interprétation, y compris en matière pénale. Mais ce pouvoir connaît une limite : son résultat doit rester raisonnablement prévisible pour le justiciable. Or, en l'espèce, l'application spatiale de la loi pénale reposait sur une base instable. Le requérant avait même été renvoyé en jugement sur le fondement d'un décret déjà abrogé, avant que les juridictions n'opèrent une substitution de base légale en examinant l'article 9 de la loi n° 17/1990 modifiée par la loi n° 36/2002[24].

La Cour a constaté alors que cette disposition « ne fixait pas avec la précision nécessaire » la largeur de la ZEE roumaine et que la détermination de son étendue était expressément renvoyée à un accord avec les États voisins, dont la Bulgarie. En l'absence d'un tel accord, ou d'un autre élément permettant au requérant d'adapter son comportement, la norme ne pouvait pas être regardée comme étant d'« application prévisible »[25].

L'analyse de la Cour est donc la suivante : l'incertitude du droit de la mer n'est pas sanctionnée comme telle ; elle est sanctionnée parce qu'elle devient le support d'une extension imprévisible de la loi pénale. L'erreur des juridictions roumaines n'est pas seulement d'avoir interprété de manière discutable la CNUDM. Elle est d'avoir fait produire à cette interprétation des effets pénaux directs, alors que ni la loi interne ni la jurisprudence nationale ne permettaient au requérant de prévoir que la zone litigieuse serait considérée comme relevant de la juridiction pénale roumaine. La Cour relève d'ailleurs que l'interprétation retenue par les juridictions supérieures s'écartait fortement de la lettre de l'article 9 et ne s'appuyait sur aucune jurisprudence interne établie[26]. Cette absence de pratique jurisprudentielle consolidée est importante, car elle empêche de soutenir que l'incertitude du texte avait été dissipée par une interprétation judiciaire suffisamment stable. La Cour constate par conséquent une violation de l'article 7 de la Convention, tout en ajoutant que certaines contradictions existaient aussi entre la CNUDM et la législation roumaine, notamment quant à la possibilité d'infliger une peine d'emprisonnement pour des infractions de pêche dans la ZEE. Pourtant, elle ne procède pas à un examen séparé de la légalité des sanctions par rapport à la CNUDM, la condamnation elle-même étant déjà imprévisible[27].

La même logique emporte la violation de l'article 1 du Protocole n° 1. La confiscation du navire, des installations, des outils et de la cargaison constituait une ingérence dans les biens du requérant. Or cette confiscation reposait sur une infraction dont la base légale ne satisfaisait

[24] Plechkov c. Roumanie, précité, §§ 70–71. La Cour admet en principe l'application de la loi pénale dans la ZEE revendiquée, sous réserve que le résultat demeure raisonnablement prévisible. Elle relève aussi que le requérant avait été renvoyé en jugement sur le fondement du décret n° 142/1986, abrogé avant les faits par la loi n° 36/2002.

[25] Plechkov c. Roumanie, précité, § 71. En l'absence d'accord avec la Bulgarie ou d'un autre élément permettant au requérant d'adapter son comportement, la disposition ne pouvait pas passer pour être d'« application prévisible ».

[26] Plechkov c. Roumanie, précité, § 73. La Cour relève que l'interprétation des juridictions supérieures s'écartait de la lettre de l'article 9 et ne reposait sur aucune jurisprudence interne établie.

[27] Plechkov c. Roumanie, précité, § 75. La Cour note des contradictions entre la CNUDM et la législation roumaine, notamment quant à l'emprisonnement, mais juge inutile d'examiner séparément la légalité des sanctions.

pas à l'exigence de légalité découlant de l'article 7. La Cour en a déduit que l'ingérence patrimoniale ne remplissait pas davantage la « condition similaire de légalité » requise par l'article 1 du Protocole n° 1[28].

En définitive, l'arrêt Plechkov montre que, lorsqu'un juge pénal national fonde l'application spatiale de la loi pénale sur une interprétation incertaine du droit de la mer, cette interprétation doit néanmoins satisfaire aux exigences de clarté et de prévisibilité.

Toutefois, cette exigence de légalité des sanctions et des peines ne peut pas être interprétée comme une quasi-immunité pénale pour les faits commis dans des espaces maritimes disputés. La décision Chelleri et autres c. Croatie du 16 avril 2024 en fait la preuve. Des pêcheurs slovènes avaient été condamnés par les juridictions croates pour des activités de pêche commerciale dans les eaux de la baie de Piran, revendiquées à la fois par la Croatie et la Slovénie. La Cour a déclaré les requêtes irrecevables. Examinant les griefs sous l'angle de l'article 7, elle estime que le droit croate définissait clairement les eaux concernées, que son application reposait sur une jurisprudence constante, que le différend était notoirement connu et que les pêcheurs avaient été avertis par les autorités croates depuis plusieurs années[29].

Évoquer ce diptyque est important, car l'affaire Plechkov rappelle qu'une incrimination spatialement indéterminée ne saurait fonder une condamnation pénale, pendant que l'affaire Chelleri confirme que l'existence d'un différend maritime n'anéantit pas per se la prévisibilité de l'application territoriale de la loi pénale. Le critère pertinent pour la prévisibilité n'est pas l'absence abstraite de controverse internationale, mais la prévisibilité concrète de la sanction pour l'intéressé. Le juge de Strasbourg ne cherche pas à savoir qui a raison dans la dispute maritime (car il n'est pas compétent ratione materiae), mais uniquement si celui qui a été puni pouvait raisonnablement prévoir qu'il le serait.

L'arrêt Makovac et Latin c. Slovénie du 6 octobre 2026 apporte un complément procédural à cette analyse. Dans des procédures relatives à des sanctions infligées à deux pêcheurs croates, la Cour distingue la situation de la première requérante, pour laquelle elle ne constate pas de violation de l'article 6 §§ 1 et 3 b) et d), de celle du second requérant. Pour ce dernier, l'absence d'audience permettant de discuter les constatations des agents et les difficultés d'accès aux éléments retenus à charge conduisent à une violation de l'article 6 §§ 1 et 3 b). Au-delà de la prévisibilité du droit appliqué, le contentieux des pêches engage ainsi la possibilité concrète de contester les faits et les preuves sur lesquels repose la sanction.[30]

[28] Plechkov c. Roumanie, précité, §§ 91–92. La confiscation étant fondée sur une infraction dépourvue de base suffisamment prévisible, l'ingérence dans les biens ne satisfait pas à la « condition similaire de légalité ».

[29] Cour EDH, Chelleri et autres c. Croatie, déc., 16 avril 2024, req. nos 49358/22, 49562/22 et 54489/22, §§ 137–140 et 146–162, spécialement §§ 148, 151–156 et 159.

[30] Cour EDH, Makovac et Latin c. Slovénie, arrêt de chambre, 6 octobre 2026, req. nos 15525/23 et 15532/23, §§ 119–138, spécialement §§ 124–130 et 131–138 ; arrêt non définitif au 9 octobre 2026.

### *B. La juridiction conventionnelle au-delà des titres maritimes*

Le mot « juridiction » ne remplit pas la même fonction dans les deux ensembles normatifs. En droit de la mer, il désigne principalement des compétences attribuées aux États à raison d'un espace, d'un navire ou d'une activité. À l'article 1 de la Convention européenne, il détermine le lien entre un État partie et les personnes auxquelles cet État doit garantir les droits conventionnels. L'existence d'un titre maritime, la juridiction conventionnelle, l'imputabilité d'un comportement et la violation d'une obligation constituent donc des questions distinctes. Une intervention dépourvue de titre valable peut néanmoins placer des personnes sous la juridiction de l'État qui les contrôle. À l'inverse, un pouvoir de réglementation ne suffit pas à démontrer, en toute circonstance, une emprise conventionnellement pertinente sur toute personne susceptible d'en subir les effets.[31]

Cette distinction conduit à différencier les espaces. Dans les eaux intérieures et la mer territoriale, la souveraineté fournit le cadre territorial de principe, sans supprimer les limites que le droit de la mer impose à l'exercice des pouvoirs sur les navires étrangers. Dans la ZEE, les droits souverains relatifs aux ressources ne valent ni souveraineté territoriale ni rattachement automatique de toute personne à la juridiction « conventionnelle » de l'État côtier. En haute mer, le rattachement au pavillon et l'intervention éventuelle d'agents d'un autre État doivent être examinés séparément. L'autorité de droit et l'autorité effectivement exercée peuvent ainsi relever d'États différents, sans que la responsabilité de l'un exclue nécessairement celle de l'autre.[32]

La jurisprudence précise certains de ces rattachements. Dans l'arrêt Medvedyev, le contrôle exercé par les agents français sur un navire et son équipage, dès l'interception et pendant l'opération, avait établi la juridiction française. Dans l'arrêt Hirsi Jamaa, le pavillon des bâtiments militaires italiens et le contrôle continu des personnes recueillies à leur bord fondaient le rattachement à l'Italie et la qualification de l'opération comme secours ne le faisait pas disparaître. Ces affaires n'autorisent pas à transposer les solutions de fond du contentieux des stupéfiants ou de l'éloignement à la pêche, mais elles fournissent des critères d'identification de la juridiction lorsque les agents d'un État prennent le contrôle d'un navire ou des personnes embarquées.[33]

Une lecture relationnelle invite alors à identifier, dans chaque opération, l'État qui dispose du titre juridique, celui dont les agents interviennent et les pouvoirs effectivement exercés sur les intéressés. Elle permet de traiter les concours d'autorités sans supposer une compétence

[31] Carmen Gina Puşcaşu (Achimescu), La notion de « juridiction » au sens de l'article 1er de la Convention européenne des droits de l'homme, thèse en cotutelle, Université Montpellier 1 et Université de Bucarest, soutenue le 11 janvier 2013, p. 250–256, spécialement p. 251–254.

[32] Ion Gâlea, op. cit., p. 315–319 et 321–322 ; CNUDM, art. 2, 27, 55–58, 92 et 94. Sur les rattachements maritimes dans le cadre de l'art. 1 CEDH: Cour EDH, Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC], arrêt, 23 février 2012, req. n° 27765/09, §§ 73–82.

[33] Cour EDH, Medvedyev et autres c. France [GC], arrêt, 29 mars 2010, req. n° 3394/03, §§ 62–67, spécialement § 67 ; Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC], précité, §§ 74–82. Voir aussi C. G. Puşcaşu (Achimescu), thèse précitée, p. 143–144.

unique et exclusive pour l'ensemble de la situation. Elle ne dispense toutefois pas d'établir un rattachement répondant aux critères propres à la Convention. La décision S.S. et autres c. Italie rappelle les limites de l'inférence tirée d'une participation à une opération maritime : dans les circonstances examinées, l'information transmise aux autorités libyennes n'a pas suffi à établir la juridiction italienne sur les personnes secourues par un navire libyen.[34]

La distinction entre compétence maritime et juridiction de protection rejoint le problème méthodologique posé par le rapport intérimaire de l'International Law Association (ILA) consacré à la protection des personnes en mer, préparé pour la conférence de Vienne de 2026. Le rapport relève la diversité des sens de la juridiction et les chevauchements ou lacunes entre régimes. Il constitue une cartographie du droit et de la pratique destinée à préparer la phase suivante des travaux, non un ensemble de règles finales. Son intérêt, pour la présente étude, est d'encourager l'identification précise du lien de protection, sans assimiler les critères utilisés par les différents organes internationaux.[35]

Cette mise en relation s'inscrit dans une littérature qui envisage la protection des personnes en mer à travers les interactions entre le droit de la mer, les droits de l'homme et les autres régimes pertinents.[36]

## II. Les limites conventionnelles des mesures de police

### *A. La confiscation et la conservation des ressources biologiques marines*

En matière de pêche illicite, l'effectivité de la répression se joue souvent moins dans la peine personnelle infligée au capitaine que dans la neutralisation patrimoniale des moyens de l'infraction. Les captures, les filets, les équipements et, dans les cas les plus graves, le navire lui-même sont visés parce qu'ils constituent à la fois l'instrument et le support économique de l'activité illicite. Le droit de la mer admet, à ce titre, que l'État côtier prenne des mesures d'exécution destinées à assurer le respect de ses règles de conservation et de gestion des ressources biologiques marines, sans pour autant autoriser une dépossession automatique. Puisque la confiscation atteint le droit au respect des biens, elle doit satisfaire aux exigences classiques de légalité, de finalité légitime et de proportionnalité, ainsi qu'aux garanties procédurales permettant au propriétaire de faire valoir sa bonne foi et ses intérêts.

Dans l'affaire Yaşar c. Roumanie[37], le requérant, propriétaire d'un navire donné en location, se plaignait de la confiscation définitive de celui-ci, après que le commandant du navire, K.D.,

[34] C. G. Puşcaşu (Achimescu), thèse précitée, p. 255–256. Voir également Cour EDH, S.S. et autres c. Italie, déc., 20 mai 2025, req. n° 21660/18 ; Guide sur la jurisprudence de la Convention en matière d'immigration, mise à jour du 28 février 2026, § 18, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_immigration_eng .

[35] International Law Association, Protection of People at Sea, Interim Report, March 2026, Vienna Conference (2026), §§ 2–3, 15–16, 23–26 et 46–52 ; annexe, Working Group 1, p. 17–19. Rapport officiel: https://www.ila-hq.org/en/documents/interim-report-protection-of-people-at-sea-vienna-2026 .

[36] Irini Papanicolopulu, International Law and the Protection of People at Sea, Oxford University Press, 2018, notamment le chapitre « The Scope of State Duties », https://doi.org/10.1093/oso/9780198789390.001.0001 .

[37] Cour EDH, Yaşar c. Roumanie, arrêt, 26 novembre 2019, req. n° 64863/13, §§ 6–8.

eut été condamné pour des infractions relatives au régime roumain de la pêche. Le navire avait été intercepté le 2 avril 2010 en mer Noire, à environ 42 milles marins de Sfântu Gheorghe, localité située dans le delta du Danube, à l'embouchure du bras éponyme, et à 68 milles marins de Gura Portiței, située sur le littoral roumain, au sud du delta. Selon le Gouvernement, la position du navire ne pouvait soulever de difficulté de délimitation qu'avec l'Ukraine, cette délimitation ayant été établie par l'arrêt de la CIJ du 3 février 2009. La Cour européenne n'a toutefois pas statué elle-même sur les limites de la ZEE[38]. Lors du contrôle, les garde-côtes roumains avaient constaté la présence à bord d'engins de pêche non autorisés, l'absence d'autorisation de pêche valable dans la zone économique exclusive roumaine ainsi que l'usage irrégulier du pavillon roumain.

Le moyen tiré du droit de la mer apparaissait d'abord sous l'angle de la compétence spatiale en matière pénale. Devant les juridictions internes, il avait été soutenu que la définition de la zone économique exclusive roumaine demeurait incertaine, en l'absence d'une délimitation conventionnelle entre les États côtiers concernés. L'argument visait donc à contester la possibilité même d'appliquer la législation pénale roumaine aux faits reprochés[39]. Cette fois-ci, la Cour de Strasbourg a refusé d'analyser ce moyen comme elle l'avait fait dans l'affaire Plechkov (supra)[40].

Dans l'affaire Yaşar, la condamnation pénale de K.D. était déjà devenue définitive et le renvoi ordonné par la cour d'appel ne portait plus que sur la confiscation du navire appartenant au requérant[41], afin que celui-ci puisse être entendu dans une nouvelle procédure contradictoire. La Cour a d'abord rappelé que, lors du premier ensemble de procédures, K.D. avait implicitement accepté, et le propriétaire explicitement admis, que les faits avaient eu lieu dans les eaux roumaines, ce qui rendait la législation roumaine applicable[42]. Ensuite, elle a rappelé, comme d'habitude, qu'il revient aux juridictions internes d'interpréter le droit pénal substantiel afin d'établir si les éléments constitutifs de l'infraction sont réunis. Elle a surtout ajouté qu'il ne lui appartient pas « d'examiner et de définir l'existence ou les limites » de la zone économique exclusive roumaine, ni les obligations de la Roumanie relatives à cette zone[43].

Il n'est pas surprenant que la Cour EDH ait contrôlé seulement si l'interprétation retenue par les juridictions nationales a produit, au regard de la Convention, une ingérence non justifiée dans le droit à la protection des biens du requérant. Or, sur ce point, elle ne décèle aucune violation : l'ingérence reposait sur le droit national, tout en demeurant raisonnablement

[38] Yaşar c. Roumanie, précité, § 43 (argument du Gouvernement) et § 56 (limites du contrôle de la Cour) ; CIJ, Délimitation maritime en mer Noire (Roumanie c. Ukraine), arrêt, 3 février 2009, CIJ Recueil 2009, p. 61, §§ 201–219.
[39] Yaşar c. Roumanie, précité, §§ 20 et 24.
[40] Yaşar c. Roumanie, précité, § 56, renvoyant à Plechkov c. Roumanie (supra).
[41] Yaşar c. Roumanie, précité, § 18.
[42] Yaşar c. Roumanie, précité, §§ 53–55 : la Cour relève l'acceptation antérieure de l'application de la législation roumaine et le caractère définitif de la condamnation de K.D.
[43] Yaşar c. Roumanie, précité, § 56.

prévisible[44]. L'analyse s'est poursuivie, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, par la qualification de l'ingérence et l'examen de sa justification. La confiscation du navire avait constitué une privation de propriété, puisqu'elle avait entraîné un transfert définitif de propriété sans possibilité de restitution. Mais cette privation poursuivait un but légitime : prévenir les infractions liées à la pêche illicite en mer Noire, activité considérée comme menaçant les ressources biologiques de la zone[45].

Il est important de souligner que la Cour de Strasbourg accorde une importance décisive aux garanties procédurales et à la conduite du propriétaire. Le requérant avait été convoqué et représenté par un avocat, ayant eu l'occasion de présenter ses arguments et ses preuves et de démontrer sa bonne foi, ce qui aurait pu conduire à la restitution du navire. Les juridictions internes ont toutefois estimé qu'il devait avoir eu connaissance de l'usage illicite de son navire, notamment en raison de l'absence d'autorisation de pêche et de la présence à bord d'instruments spécifiquement destinés à la pêche illégale[46].

Ainsi, l'arrêt Yaşar complète plutôt qu'il ne prolonge la jurisprudence antérieure concernant l'incertitude de la ZEE qui contaminerait la prévisibilité de la condamnation pénale. Dans l'affaire Yaşar, la Cour n'a pas considéré pertinent de rouvrir la question maritime, compte tenu de l'acceptation antérieure de l'application de la législation roumaine. Elle a simplement vérifié si la confiscation, prononcée après une condamnation définitive, avait imposé au propriétaire une charge excessive. Elle a conclu que tel n'était pas le cas et a constaté l'absence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1[47].

Cet arrêt ne doit pourtant pas être lu comme un blanc-seing. La confiscation est admissible uniquement si elle repose sur une base légale claire, poursuit un intérêt général identifié, entretient un lien suffisant avec l'infraction, permet au propriétaire d'être entendu et ne fait pas peser sur lui une charge excessive[48]. Ainsi, la Cour de Strasbourg se montre attentive non seulement à la finalité écologique de la mesure, mais aussi à la qualité d'ensemble de la procédure ayant conduit à la dépossession.

La jurisprudence du Tribunal international du droit de la mer converge, sans se confondre, avec cette analyse. Dans l'affaire Tomimaru, saisi au titre de la prompte mainlevée, le Tribunal relève que l'article 73 de la CNUDM ne mentionne pas expressément la confiscation des navires, tout en constatant que de nombreux États l'ont prévue dans leur législation

[44] Yaşar c. Roumanie, précité, §§ 52 et 57–58: base légale interne, absence d'arbitraire et prévisibilité de l'interprétation retenue par les juridictions roumaines.

[45] Yaşar c. Roumanie, précité, §§ 49 et 59: privation de propriété et but légitime de prévention des infractions de pêche illicite en mer Noire et protection des ressources biologiques.

[46] Yaşar c. Roumanie, précité, §§ 60–64 : contrôle de proportionnalité, procédure contradictoire, possibilité de prouver la bonne foi et appréciation non arbitraire des juridictions internes.

[47] Yaşar c. Roumanie, précité, §§ 65–66: absence de charge excessive.

[48] Antérieurement, dans l'arrêt Plechkov c. Roumanie (précité, §§ 91–92), l'ingérence patrimoniale manquait de légalité parce que l'infraction elle-même ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 7 de la CEDH. Dans l'arrêt Spasov c. Roumanie (précité, §§ 113–120), les sanctions pécuniaires additionnelles ne pouvaient pas reposer sur des dispositions internes inapplicables au regard des règles européennes claires.

relative à la gestion et à la conservation des ressources biologiques marines[49]. De plus, le Tribunal ajoute que la confiscation ne doit pas être utilisée de manière à rompre l'équilibre entre les intérêts de l'État côtier et ceux de l'État du pavillon ni priver le propriétaire ou l'État du pavillon des recours disponibles. Une confiscation définitive peut priver d'objet la demande de prompte mainlevée, mais la procédure ne doit pas être conduite avec une précipitation abusive ou au mépris des garanties procédurales. Ainsi, l'État côtier peut prendre les mesures nécessaires au respect de ses règles de conservation, pendant que l'État du pavillon conserve un intérêt propre à la prompte mainlevée et que le propriétaire ne doit pas être privé de recours effectif. Autrement dit, la légalité d'une confiscation ne se résume pas à l'invocation abstraite de l'intérêt général si la condamnation qui la fonde est imprévisible, arbitraire ou entachée d'une erreur manifeste.

Ces repères jurisprudentiels sont très utiles pour comprendre la place de la confiscation dans l'économie générale du droit de la mer et plus précisément dans la police des pêches. C'est une mesure trop utile pour être interdite par principe, mais la gravité de ses conséquences ne peut pas être ignorée par commodité répressive.

Conçue comme une liberté, la pêche maritime est désormais encadrée par les exigences de conservation des ressources biologiques marines. À cette fin, le droit international reconnaît aux États des compétences finalisées par la conservation et la gestion des ressources. La Cour européenne des droits de l'homme, sur un autre terrain, n'est pas moins attentive à cette réalité : l'activité de pêche ou d'aquaculture peut être restreinte au nom de l'environnement et de la conservation des espèces. L'écologie peut donner du poids à l'ingérence étatique, sans pour autant la soustraire à la loi et au juste équilibre.

La protection des ressources biologiques marines occupe désormais une place centrale dans le droit de la mer. L'avis consultatif du Tribunal international du droit de la mer rendu le 2 avril 2015 à la demande de la Commission sous-régionale des pêches l'affirme clairement, dans le contexte de la pêche INN dans les ZEE des États membres de cette Commission. Les mesures de conservation des ressources biologiques adoptées par l'État côtier dans sa zone économique exclusive participent à la protection et à la préservation du milieu marin. En même temps, l'État du pavillon doit prendre les mesures nécessaires, y compris d'exécution, pour que les navires battant son pavillon respectent les lois et règlements adoptés conformément à la CNUDM[50].

[49] TIDM, Tomimaru (Japon c. Fédération de Russie), prompte mainlevée, arrêt, 6 août 2007, TIDM Recueil 2005–2007, p. 74, §§ 72–76. Le Tribunal relève que l'article 73 CNUDM ne mentionne pas la confiscation, mais que de nombreux États la prévoient ; il ajoute qu'une confiscation ne doit pas rompre l'équilibre entre État côtier et État du pavillon ni empêcher les recours disponibles.

[50] TIDM, Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches, avis consultatif, 2 avril 2015, §§ 120 et 134. Le Tribunal considère que les mesures de conservation des ressources biologiques de la ZEE font partie de la protection et de la préservation du milieu marin, et que l'État du pavillon doit prendre les mesures nécessaires, y compris d'exécution, pour assurer le respect des lois et règlements de l'État côtier conformes à la CNUDM.

Le Tribunal précise, surtout, que cette obligation est une obligation de diligence requise. Elle n'est pas une obligation absolue de résultat. Elle exige de l'État du pavillon qu'il adopte les mesures normatives, administratives et répressives appropriées, qu'il exerce une vigilance effective et qu'il prévienne la pêche INN par les navires relevant de son pavillon[51]. La responsabilité de l'État du pavillon ne découle pas automatiquement d'une infraction commise par un navire, mais du manquement à ses propres obligations de diligence. L'environnement marin n'est donc pas seulement une valeur, il devient un standard d'action étatique.

La Cour européenne, sur le terrain distinct du droit au respect des biens, apprécie les restrictions économiques imposées aux activités de pêche ou d'aquaculture. Dans l'affaire O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd c. Irlande[52], l'entreprise requérante se plaignait des pertes subies en raison d'une interdiction temporaire de pêche aux naissains de moules, décidée pour permettre à l'Irlande de se conformer au droit environnemental de l'Union européenne. La Cour conclut à l'absence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle relève que la protection de l'environnement et le respect des obligations européennes constituaient des objectifs légitimes, que l'activité était strictement réglementée, que l'opérateur commercial devait anticiper certains risques réglementaires et que la charge subie n'était pas excessive.

La reconnaissance d'un intérêt général important ne dispense cependant pas la Cour d'exercer un contrôle propre, tout en écartant la présomption « Bosphorus » de compatibilité du droit de l'Union avec la CEDH, puisque l'obligation de l'Irlande découlant de la directive européenne Habitats portait sur un résultat à atteindre, non sur les moyens. Par conséquent, l'État conservait une certaine marge de manœuvre, notamment dans ses négociations avec la Commission et dans l'aménagement de mesures provisoires. La Cour procède donc elle-même à la balance des intérêts : elle relève que l'activité de l'entreprise requérante était fortement réglementée, soumise à des autorisations annuelles conditionnelles et qu'un opérateur économique prudent devait et pouvait anticiper un risque de perturbation. Elle tient aussi compte du fait que la restriction était partielle et temporaire, que l'activité de la société n'avait pas été totalement interrompue, que les autorités avaient obtenu une reprise anticipée et qu'il n'était pas établi que le manque à gagner subi fût la conséquence inévitable et impossible à atténuer de ces mesures.

Enfin, la Cour replace la mesure dans son contexte collectif : la mise en conformité concernait de nombreux sites et un ensemble d'activités traditionnelles. La protection de l'environnement justifiait donc une large marge d'appréciation et l'absence d'indemnisation, même si elle devait être prise en compte, ne suffisait pas à elle seule à caractériser une violation. La société n'avait pas eu à supporter une « charge spéciale et exorbitante », l'État ayant ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits individuels (§§ 123–131).

[51] TIDM, avis consultatif CSRP, précité, §§ 129–140 et 146–150.
[52] Cour EDH, O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd c. Irlande, req. n° 44460/16, arrêt du 7 juin 2018.

L'arrêt est révélateur d'une ligne jurisprudentielle raisonnable. L'activité de pêche maritime n'est pas une activité économique ordinaire, exercée dans un espace indifférent à l'intérêt général. Elle porte sur une ressource vivante, limitée et vulnérable. L'État dispose donc d'une marge d'appréciation substantielle pour suspendre, restreindre, encadrer ou conditionner cette activité. L'objectif environnemental renforce ainsi la justification de l'ingérence, mais ne la rend pas indiscutable.

Il faut donc se garder de deux excès. Le premier consisterait à traiter la pêche maritime comme une liberté économique absolue que toute mesure de conservation viendrait injustement grever. Le second consisterait à faire de l'environnement une formule incantatoire capable de valider toute contrainte. Entre ces deux excès, la jurisprudence retient une voie plus équilibrée - reconnaître la légitimité particulière de l'objectif écologique, tout en maintenant l'obligation de démontrer la nécessité, la proportionnalité et la régularité de la mesure.

### *B. Personnes embarquées et pouvoirs de police en mer*

Tant que la police des pêches porte sur les captures, les engins, les équipements ou le navire lui-même, le contrôle juridique se formule principalement en termes de légalité, de finalité légitime, de proportionnalité et de garanties procédurales offertes au propriétaire. Le navire demeure ainsi l'objet de la police des pêches, mais l'équipage ne peut être absorbé par cet objet. Le capitaine, les marins ou les travailleurs embarqués peuvent être retenus, transférés, détenus ou exposés à une mesure d'éloignement. Leur situation doit alors être appréciée à partir des garanties propres à la liberté, à la sûreté, au recours effectif et, le cas échéant, au principe de non-refoulement.

Les conditions de travail des pêcheurs relèvent notamment de la convention n° 188 de l'Organisation internationale du Travail, dans les limites de son champ d'application et des engagements des États concernés. Cette dimension complète la protection des personnes embarquées, mais demeure distincte du contentieux ici étudié, centré sur les effets des mesures de contrainte.[53]

L'arrêt de chambre de la Cour européenne des droits de l'homme K.J. et autres c. Russie[54] concerne trois ressortissants nord-coréens. La présente analyse se concentre sur K.J. et C.C., qui avaient été capturés en juillet 2018 dans les eaux territoriales russes. En avril 2019, ils avaient respectivement été condamnés pour pêche illégale à des peines d'emprisonnement de deux ans et de deux ans et un mois. L'arrêt ne précise pas le statut exact de K.J. et C.C. à bord, ne contrôle pas les conditions de l'arraisonnement et ne mentionne pas de confiscation du navire ou des captures. Son intérêt ne réside donc pas dans le régime de la pêche, mais dans la

[53] OIT, convention n° 188 sur le travail dans la pêche, 2007, art. 1–4, 8, 20–21 et 40–44 ; convention du travail maritime, 2006, art. II § 4, qui exclut notamment les navires affectés à la pêche ou à une activité analogue. Pour le texte C188: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312333.

[54] Cour EDH, K.J. et autres c. Russie, arrêt de chambre, 19 mars 2024, req. nos 27584/20 et 39768/20, §§ 5–14, 43, 49–52, 67–68, 79–87 et 94–99.

manière dont une affaire née d'une infraction de pêche peut conduire à un contrôle conventionnel de la privation de liberté.

Après l'exécution de sa peine, K.J. a été immédiatement placé en détention en vue de son expulsion, au motif qu'il avait méconnu les règles migratoires russes. La décision interne ne fixait aucune durée à cette détention. C.C. a également fait l'objet d'une détention en vue de sa déportation, mais l'arrêt ne comporte pas, à son égard, un constat de violation équivalent à celui concernant K.J. Cette absence ne vaut pas validation au fond de toute mesure prise à son égard. Les griefs retenus par la Cour au titre de l'article 5 concernent donc K.J., non C.C.

Les deux requérants soutenaient aussi qu'un renvoi vers la Corée du Nord les exposerait à un risque de mort ou de mauvais traitements au sens des articles 2 et 3 de la Convention. L'argument de K.J. avait déjà été soulevé devant les juridictions russes et la juridiction de cassation avait rejeté son grief en considérant qu'il n'avait pas apporté d'éléments suffisants pour démontrer un risque de persécution et qu'il n'y avait pas de raison de croire que sa vie serait davantage menacée que celle d'autres ressortissants nord-coréens.

Le risque invoqué s'inscrivait dans un contexte plus général concernant le sort des ressortissants nord-coréens rapatriés de force. Parmi les éléments de contexte cités dans l'arrêt, le Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme en Corée du Nord avait exprimé son inquiétude au sujet des deux pêcheurs nord-coréens saisis dans les eaux sud-coréennes puis renvoyés en Corée du Nord, en raison du risque de disparition forcée, d'exécution arbitraire, de torture, de mauvais traitements et de procès inéquitable. L'arrêt mentionne également des informations selon lesquelles les Nord-Coréens ayant quitté leur pays sans autorisation ou n'étant pas revenus après un séjour autorisé peuvent être traités comme des défecteurs ou des traîtres, avec des risques de travail forcé, de détention, de torture ou de peine de mort (§§ 50–52).

La Cour n'a toutefois pas statué au fond sur les articles 2 et 3 en ce qui concerne K.J. et C.C. Elle a constaté qu'ils avaient quitté la Russie en 2022 pour la Corée du Sud et qu'ils résidaient depuis à Séoul. Elle en a déduit qu'il n'était plus justifié de poursuivre l'examen de leur grief relatif au risque de mort ou de mauvais traitements en cas d'expulsion vers la Corée du Nord depuis la Russie, et elle a rayé cette partie de leur requête du rôle. La violation effectivement retenue au profit de K.J. concerne l'article 5. La Cour relève qu'il avait été détenu pendant deux ans et douze jours en vue de son expulsion. Elle admet aussi que la suspension provisoire d'une mesure d'éloignement, notamment en raison d'une mesure provisoire indiquée par la Cour, ne rend pas automatiquement la détention incompatible avec la Convention. Encore faut-il que les autorités continuent d'envisager l'expulsion et que la détention ne soit pas prolongée au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire (§ 95).

En l'espèce, les autorités russes n'avaient pas vérifié à intervalles réguliers si l'éloignement de K.J. demeurait une perspective réaliste. L'intéressé restait détenu sans date de libération et sans possibilité d'obtenir un contrôle périodique des motifs de sa détention, ce qui a conduit la Cour à conclure à une violation de l'article 5 § 1, la durée de la détention ayant dépassé ce qui

était strictement nécessaire pour le but poursuivi. Elle constate également une violation de l'article 5 § 4, faute de recours effectif permettant à K.J. d'obtenir un contrôle juridictionnel de la légalité de sa détention en vue de l'expulsion (§ 98).

La pêche illicite est le fait générateur de l'entrée de K.J. et C.C. dans la sphère de contrainte de l'État russe : capture en mer, condamnation pénale, emprisonnement, puis, pour K.J., détention en vue de l'expulsion. Même si la Cour ne se prononce pas sur la licéité de la répression de la pêche elle-même, elle contrôle la situation personnelle créée à la suite de cette répression. L'affaire montre qu'une opération liée à la pêche illicite peut ouvrir un contentieux connexe portant sur la liberté individuelle, le contrôle juridictionnel et, lorsque le grief demeure actuel, le risque de refoulement (ce dernier aspect n'ayant pas été tranché au fond pour les deux personnes arrêtées en mer).

Retenir un navire n'équivaut pas toujours à détenir les personnes qui se trouvent à bord. Mais lorsque les personnes ne peuvent pas quitter le navire, sont transférées sous escorte, placées en centre de rétention, privées de documents, empêchées de saisir un juge ou exposées à un éloignement forcé, les effets personnels de la mesure doivent être examinés. La privation de liberté ne peut être déduite de la seule immobilisation du navire, car elle dépend de la situation concrète, notamment de la durée, des effets et des modalités des restrictions. La qualification maritime de l'opération ne suffit pas à écarter les garanties attachées à la privation de liberté. L'usage de la force appelle aussi, selon les circonstances, un examen sous l'angle des articles 2 ou 3. L'arrestation et la détention relèvent de l'article 5, tandis que le transfert ou l'éloignement soulève des questions distinctes de protection contre les risques avérés et d'effectivité des recours.[55]

Selon l'article 73 de la CNUDM, dans la zone économique exclusive, l'État côtier peut prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect de ses lois et règlements relatifs aux ressources biologiques, y compris l'arraisonnement, l'inspection, l'arrestation et l'engagement de procédures juridictionnelles (article 73 § 1). Mais le même article prévoit la prompte mainlevée du navire et la libération de son équipage contre le dépôt d'une caution raisonnable ou d'une autre garantie (article 73 § 2). Il exclut aussi les peines d'emprisonnement pour les infractions aux lois et règlements de pêche dans la ZEE, sauf accord contraire entre les États concernés, ainsi que tout autre châtiment corporel (article 73 § 3). La CNUDM ne traite donc pas seulement du navire comme instrument de pêche, mais tient compte aussi de la situation des personnes à bord.

L'arrêt K.J. et autres c. Russie ne constitue pas une application de l'article 73 de la CNUDM, puisque K.J. et C.C. avaient été capturés dans les eaux territoriales russes, et non dans la ZEE. Il ne faut donc pas l'utiliser pour déduire directement une règle relative aux sanctions applicables aux infractions de pêche dans la ZEE. Son apport se situe ailleurs. Il

[55] Convention européenne des droits de l'homme, art. 2, 3, 5 et 13 ; Medvedyev et autres c. France [GC], précité ; Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC], précité. Pour l'usage de la force en droit de la mer: TIDM, Navire « SAIGA » (n° 2) (Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée), arrêt, 1er juillet 1999, § 155.

montre que, lorsqu'une personne impliquée dans une affaire de pêche illicite est ensuite détenue ou menacée d'éloignement, l'État doit respecter les exigences conventionnelles relatives à la privation de liberté et, lorsque le grief est encore actuel, au non-refoulement. La détention de K.J. examinée par la Cour était d'ailleurs une détention en vue de l'éloignement, postérieure à l'exécution de sa peine.

La jurisprudence du Tribunal international du droit de la mer permet de mieux comprendre cette articulation. Dans l'affaire SAIGA n° 2, le Tribunal a jugé que l'usage de la force devait être évité autant que possible et que, lorsqu'il était inévitable, il ne devait pas dépasser ce qui était raisonnable et nécessaire dans les circonstances. Il a ajouté que les considérations d'humanité s'appliquent en droit de la mer comme dans les autres branches du droit international[56]. Dans l'affaire Virginia G, le Tribunal a appliqué ce standard à l'arraisonnement d'un navire afin de vérifier si la force utilisée avait dépassé ce qui était raisonnable et nécessaire[57]. Le droit de la mer contient ainsi ses propres limites d'exécution : compétence, nécessité, proportionnalité et humanité.

Cette approche rejoint la logique conventionnelle sans s'y confondre. Le TIDM contrôle l'exercice des pouvoirs maritimes à partir des exigences du droit de la mer. La Cour européenne contrôle les effets de ces pouvoirs sur les droits garantis par la Convention. Les deux raisonnements ne portent pas sur le même objet, mais ils écartent la conclusion que l'existence d'un titre de compétence maritime suffirait à justifier n'importe quelle forme de contrainte.

Il en résulte une méthode d'analyse comportant plusieurs vérifications distinctes. Il faut d'abord identifier le titre de compétence maritime : souveraineté dans la mer territoriale, droits souverains dans la ZEE, compétence de l'État du port, compétence de l'État du pavillon ou autre fondement reconnu par le droit international. Il faut ensuite établir le lien de juridiction au sens de l'article 1 de la Convention européenne et distinguer cette question de l'imputabilité des comportements à l'État. Il convient enfin de qualifier les effets personnels de l'opération. La première question relève principalement du droit de la mer et les suivantes engagent les droits de l'homme, sans que l'existence de la juridiction préjuge la constatation d'une violation.

Ainsi comprise, l'interaction entre la CNUDM et la Convention européenne précise les conditions de la lutte contre la pêche illicite. La police des pêches peut donc viser le navire, les captures ou les instruments de l'infraction, mais elle ne peut pas faire abstraction des personnes que l'intervention place sous le contrôle de l'État.

[56] TIDM, Navire « SAIGA » (n° 2) (Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée), arrêt, 1er juillet 1999, § 155.
[57] TIDM, Navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau), arrêt, 14 avril 2014, §§ 359–360.

## Conclusion

La jurisprudence strasbourgeoise relative à la pêche maritime n'est pas spectaculaire. Elle ne se présente pas sous la forme d'un grand arrêt de principe embrassant des questions juridiques très complexes ou complètement nouvelles. Pourtant, elle permet au juge européen de s'insérer dans un champ déjà fortement structuré par le droit international de la mer avec quelques enseignements utiles.

Le premier enseignement est que la compétence en matière maritime doit être juridiquement qualifiée. L'État côtier, l'État du port et l'État du pavillon ne sont pas interchangeables. Chacun dispose de titres propres, de pouvoirs propres, mais aussi de limites propres. Ces titres doivent encore être distingués de l'exercice de la juridiction au sens de l'article 1 de la Convention européenne.

Le deuxième enseignement est que la légalité pénale en mer comporte une dimension spatiale. Lorsque la sanction dépend du lieu où se trouve le navire, la détermination de ce lieu et du régime juridique qui s'y attache doit être suffisamment prévisible. Ainsi, les affaires Plechkov (supra) et Chelleri (supra) ne se contredisent pas - elles dessinent la ligne entre l'incertitude incompatible avec la sanction et le différend maritime qui, malgré son existence, n'empêche pas une application prévisible de la loi pénale.

Le troisième enseignement est que la confiscation doit être appréciée au regard de sa base légale, des garanties procédurales et du juste équilibre. L'objectif de conservation renforce la justification de l'ingérence, sans la rendre indiscutable. L'affaire Yaşar (supra) admet la pratique de la confiscation, pendant que les affaires Plechkov (supra) et Spasov (supra) en rappellent les conditions.

Enfin, le quatrième enseignement est que le navire ne doit jamais faire écran à la personne. La police des pêches concerne des biens et des ressources, mais aussi des marins, des capitaines, des travailleurs migrants ou d'autres personnes présentes à bord. Si le droit de la mer a longtemps raisonné à partir du navire comme unité, les droits de l'homme obligent à ne pas oublier ce que cette unité contient.

# Les technologies de détection sous-marine à l'épreuve du droit de la mer : une recomposition des équilibres entre liberté de navigation, souveraineté étatique et sécurité maritime

Marianne Sigrist[1]

L'immensité océanique a constitué le principal garant de la discrétion des activités sous-marines. Fondée sur l'opacité naturelle des profondeurs marines, la stratégie des puissances navales reposait sur l'idée qu'un sous-marin suffisamment silencieux pouvait échapper à toute détection durable. Pourtant, dès les années 1950, le développement par les États-Unis du réseau SOSUS (*Sound Surveillance System*) marque l'apparition des premières capacités de surveillance acoustique à grande échelle. La perte du sous-marin nucléaire *USS Thresher* en avril 1963 révèle alors les performances inédites de ces dispositifs : conçus pour suivre les bâtiments soviétiques, les capteurs du réseau enregistrent également les signaux acoustiques associés à la destruction du bâtiment états-unien, démontrant la capacité de l'environnement sous-marin à être observé sur de très longues distances. Cette évolution nourrit progressivement, au cours de la Guerre froide, l'idée d'un possible « océan transparent », selon laquelle les progrès de la détection pourraient remettre en cause la furtivité qui fonde historiquement l'utilité stratégique du sous-marin. Si les avancées soviétiques en matière de réduction de signature acoustique semblent temporairement restaurer l'équilibre, la question connaît un regain d'actualité avec l'apparition des véhicules sous-marins autonomes, des réseaux de capteurs connectés et de l'intelligence artificielle appliquée au traitement des données acoustiques. L'incident survenu en décembre 2016 en mer de Chine méridionale constitue à cet égard un révélateur particulièrement significatif. En interceptant un véhicule sous-marin autonome américain déployé depuis l'USNS *Bowditch*, la Chine a mis en lumière l'ambiguïté juridique entourant les technologies destinées à collecter, à analyser et à exploiter les données de l'environnement sous-marin. Tandis que les États-Unis invoquaient la liberté de navigation et le caractère licite de l'opération, la Chine justifiait son intervention au nom de ses impératifs de sécurité. L'épisode révèle ainsi l'émergence d'une tension croissante entre liberté des mers, souveraineté étatique et exigences sécuritaires.

Cette tension croissante entre exigences sécuritaires et libertés maritimes met à l'épreuve un ordre juridique mondial qui pensait pourtant avoir pacifié l'océan. C'est dans cette perspective que l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (ci-après « CNUDM » ou « la Convention ») constitue une étape fondamentale dans l'organisation juridique des espaces maritimes. Souvent qualifiée de « constitution des océans », elle établit un équilibre entre les libertés reconnues aux États, les prérogatives souveraines des États côtiers et les impératifs de préservation de l'ordre maritime. Élaborée à l'issue de la troisième

[1] Diplômée du Master Droit international public de l'Université Jean Moulin Lyon 3.

Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, la Convention a été conçue dans un contexte où les technologies contemporaines de surveillance sous-marine demeuraient embryonnaires. Elle encadre certes la navigation des sous-marins, notamment à travers le régime du passage inoffensif, ainsi que la répartition des compétences étatiques dans les différents espaces maritimes, mais demeure silencieuse quant aux dispositifs techniques permettant la détection, le suivi et l'identification d'objets immergés.

Dans le cadre de cette étude, les technologies de détection sous-marine seront entendues comme l'ensemble des dispositifs fixes ou mobiles permettant de localiser, identifier, suivre ou analyser des objets immergés grâce à des moyens acoustiques, électromagnétiques, optiques ou algorithmiques. Cette catégorie englobe aussi bien les réseaux d'hydrophones installés sur les fonds marins que les capteurs autonomes, les systèmes sous-marins sans équipage (ci-après « MUS », de l'anglais *maritime unmanned systems*), notamment les véhicules sous-marins sans équipage (UUV) ou encore les systèmes d'intelligence artificielle destinés à exploiter les données recueillies. Leur développement contribue à rendre l'environnement sous-marin progressivement plus transparent, remettant en question certaines hypothèses techniques sur lesquelles reposaient les compromis élaborés lors de la négociation de la Convention. Or la CNUDM a été élaborée pour répartir des compétences sur des espaces maritimes et les technologies de détection déplacent aujourd'hui le débat vers la maîtrise de l'information circulant dans ces espaces.

Dès lors, la difficulté ne réside pas dans l'absence de règles applicables aux espaces maritimes, mais dans l'adaptation de catégories juridiques conçues pour encadrer la circulation des navires et l'exercice de compétences étatiques à des technologies permettant une surveillance permanente de l'environnement sous-marin. L'essor de ces capacités soulève ainsi la question de la pérennité des équilibres consacrés par la Convention.

Plus fondamentalement, l'essor des technologies de détection sous-marine conduit à s'interroger sur la capacité du droit de la mer à appréhender un environnement maritime dont les caractéristiques techniques évoluent rapidement. Alors que la CNUDM repose sur un ensemble de compromis élaborés dans un contexte marqué par les limites matérielles de la surveillance océanique, la multiplication des dispositifs de collecte et de traitement des données sous-marines tend à réduire progressivement l'anonymat qui caractérisait historiquement les espaces maritimes. Dès lors, ce ne sont pas seulement les activités sous-marines qui se trouvent affectées, mais l'équilibre général entre les libertés reconnues aux usagers de la mer, les prérogatives des États côtiers et les exigences croissantes de sécurité maritime. La question posée dépasse ainsi le seul régime juridique des sous-marins pour interroger la capacité d'adaptation de la Convention aux mutations technologiques contemporaines[2]. Dans quelle mesure les technologies de détection sous-marine affectent-elles

[2] R. Lewis, « The 'Constitution for the Oceans'? The Law of the Sea Convention as a Living Treaty », *International and Comparative Law Quarterly*, 74, 2025.

les équilibres juridiques entre liberté de navigation, souveraineté étatique et sécurité maritime consacrés par la CNUDM ?

La CNUDM a d'abord été construite sur un compromis qui marginalisait les activités sous-marines militaires. L'émergence des technologies contemporaines de détection fragilise aujourd'hui le silence originel de la convention (I). En effet, ces nouvelles technologies rendent ce compromis de plus en plus difficile à maintenir et poussent les États vers une réinterprétation sécuritaire du droit de la mer (II).

## I. Les technologies de détection sous-marine comme facteur de déstabilisation des catégories classiques du droit de la mer

L'irruption des technologies de détection au sein du milieu marin ébranle les fondements conceptuels de la Convention de 1982. Cette déstabilisation vient de l'avènement de ces innovations qui remettent en cause le silence originel du texte en se heurtant à l'inadéquation des catégories juridiques traditionnelles (A). En outre, la transparence des profondeurs et les libertés maritimes classiques entrent alors en tension (B).

### *A. La remise en cause des questions relatives aux sous-marins marginalisées par la CNUDM*

Ces interrogations sont d'autant plus sensibles que les technologies de détection sous-marine se développent principalement dans un contexte stratégique et militaire, alors même que la Convention ne contient qu'un encadrement limité des activités militaires conduites en mer. Dès lors, il faut comprendre le silence délibéré de la Convention au regard des activités sous-marines (1) puis expliquer l'inadéquation des catégories traditionnelles du droit de la mer face aux nouvelles technologies (2).

#### *1. Les origines : un silence délibéré de la Convention sur les activités militaires sous-marines*

Les négociations de la CNUDM ont été marquées par une volonté délibérée d'éviter les questions militaires directes pour préserver un consensus fragile entre 160 États aux intérêts divergents. Ses origines sont liées à la Guerre froide. Les négociations se sont déroulées entre 1973 et 1982, un moment où les États-Unis et l'URSS refusent de réglementer avec précision leurs activités liées à leur défense, notamment la question des sous-marins. Les puissances maritimes souhaitent préserver leur liberté d'action sur les mers. En 1984, le président de la III[e] Conférence, Tommy T. B. Koh, expliquait lui-même que la Convention ne disait pas clairement si les activités militaires étaient autorisées dans la zone économique exclusive (ci-après « ZEE ») d'un État côtier, tout en indiquant que l'intention générale des négociateurs était de permettre ces activités[3]. Cette déclaration est devenue l'une des références majeures

[3] Jing GENG, « The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS », *Utrecht Journal of International and European Law*, vol. 28/74, 2012.

pour expliquer l'ambiguïté délibérée du texte. Au-delà de ces deux États, le traité se voulait assez généraliste pour accueillir un maximum d'États aux intérêts divergents. Pour éviter les blocages sur les sujets militaires sensibles, comme le sont les sous-marins, les négociateurs ont privilégié des termes larges ou ambigus[4]. L'usage du mot « navire » n'est pas défini précisément et la Convention utilise rarement le terme « sous-marin » de façon spécifique, préférant inclure tous les types de bâtiments sous une même catégorie. Ce flou juridique est donc volontaire afin de maintenir un équilibre.

La CNUDM organise alors l'aspect lié à la navigation mais elle reste silencieuse quant à certaines activités militaires. Il ne s'agit pas d'une omission des sous-marins eux-mêmes, dont plusieurs dispositions organisent le régime juridique, mais d'une abstention volontaire concernant les activités militaires qu'ils accomplissent. Le secret est consubstantiel aux opérations sous-marines[5]. Les États sont historiquement réticents à codifier des règles internationales trop précises qui pourraient restreindre leur liberté d'action ou compromettre la furtivité, qui est l'avantage stratégique du sous-marin[6]. Cette incertitude est renforcée par l'absence de définition conventionnelle des notions d'« activité militaire », de « renseignement » ou encore de « surveillance maritime ». Alors même que ces activités occupent aujourd'hui une place centrale dans les opérations sous-marines, la Convention se limite à répartir les compétences spatiales entre les États sans qualifier juridiquement ces pratiques. Les nouvelles technologies de détection viennent ainsi investir un espace normatif laissé ouvert par les rédacteurs de la Convention.

La CNUDM n'est pas totalement silencieuse sur les navires de guerre et sous-marins. Elle prévoit un droit de passage en transit en plongée (articles 37-44), le passage archipélagique (article 53), l'immunité souveraine (articles 95-96), et l'obligation de naviguer en surface en mer territoriale (article 20). Le silence porte donc sur les activités militaires sous-marines (renseignement, surveillance, guerre des mines), non sur la navigation des sous-marins en tant que telle.

Ces éléments montrent tout l'enjeu d'établir des normes encore plus spécifiques liées aux technologies de détection sous-marine. S'il n'y a que peu de sources juridiques sur les sous-marins, il n'y en a aucune relative aux nouvelles technologies de détection. Pendant la Guerre froide, ce silence restait relativement supportable parce que la détection demeurait difficile. Or, à l'ère de l'IA, des capteurs, des réseaux acoustiques ou des drones sous-marins, ce silence originel explique les difficultés lorsqu'il s'agit de qualifier juridiquement les nouvelles technologies de surveillance.

Plus fondamentalement, la Convention a été pensée pour répartir des compétences sur des espaces maritimes et organiser la circulation des navires, non pour encadrer la circulation de

[4] Jing GENG, « The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS », *op. cit.*
[5] J. A. Roach, « Legal aspects of modern submarine warfare », *Max Planck Yearbook of UN Law*, vol. 6, 2002.
[6] J. L. Jacobson, « The law of submarine warfare today », *International law studies*, vol. 64, 1991.

l'information issue de la surveillance permanente du milieu sous-marin. Les technologies contemporaines de détection déplacent ainsi le centre de gravité du débat juridique : il ne s'agit plus seulement de déterminer où un sous-marin peut naviguer, mais dans quelle mesure un État peut connaître, suivre et exploiter les informations relatives à cette navigation.

### *2. L'inadéquation des catégories traditionnelles du droit de la mer face aux nouvelles technologies de surveillance*

L'émergence de ces nouvelles technologies de surveillance crée des objets hybrides dont la qualification juridique s'avère incertaine au regard des textes[7]. Dès lors, une des grandes problématiques est que ces outils effacent progressivement la frontière conceptuelle entre recherche scientifique marine et renseignement militaire.

La CNUDM repose sur un ensemble de catégories juridiques construites à une époque où les activités maritimes étaient principalement exercées par des navires habités, des installations fixes ou des infrastructures linéaires telles que les câbles et les pipelines. Néanmoins, la CNUDM repose sur des catégories fonctionnelles qui deviennent poreuses avec les technologies de détection. Un réseau de capteurs sous-marins peut être qualifié de plusieurs manières, autant du point de vue de l'outil scientifique que du point de vue d'un dispositif militaire.

Selon les auteurs Michael N. Schmitt et David S. Goddard, il y aurait plusieurs approches. La première serait une lecture fonctionnelle[8] : un système autonome pourrait être qualifié de « navire » lorsqu'il remplit les mêmes fonctions qu'un navire classique. La deuxième exprimerait, au contraire, que l'absence d'équipage empêche son assimilation aux catégories traditionnelles de la CNUDM. En effet, elle ne définit pas explicitement ce qu'est un « navire » ou un « vaisseau », mais ses dispositions présupposent quasi systématiquement une présence humaine à bord[9]. L'article 94 de la CNUDM impose à l'État du pavillon de veiller à ce que chaque navire soit confié à un capitaine et à des officiers qualifiés. Cette exigence rend difficile l'inclusion des MUS dans la catégorie « navire », car ils fonctionnent sans équipage physique[10]. La troisième serait une interprétation « téléologique » : si un MUS a la taille et les capacités d'un navire, il devrait être traité comme tel pour garantir l'intégrité du régime juridique en mer. À l'inverse, une approche restrictive refuse ce statut pour limiter les droits (comme le passage inoffensif) dont bénéficieraient ces engins s'ils étaient qualifiés de

[7] A. De Marffy, « Les difficultés posées par la mise en application du nouveau régime de la recherche scientifique marine avant l'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer », *Annuaire Français de Droit international*, vol. 35, 1989.
[8] W. Xing & L. Zhu, « A functional approach to reassessing the legal status and navigational rights of ships and ship-shaped structures », *Transport Policy*, vol. 106, 2021.
[9] M. N. Schmitt & D. S. Goddard, « Le droit international et l'utilisation de systèmes maritimes sans pilotes à des fins militaires », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 98, 2016/2, 2016.
[10] W. Wu, Q. Sun & H. Yang, « The application of unmanned vehicle systems during the course of maritime law enforcement », *Frontiers in Marine Science*, vol. 12, 2025.

navires[11]. Les États-Unis considèrent de plus en plus les MUS comme des « navires » bénéficiant des droits de navigation et de l'immunité souveraine, afin de protéger leurs opérations de routine, comme illustré lors de l'incident du *Bowditch* en 2016[12].

De plus, même si un MUS était finalement qualifié de navire, il échouerait probablement à remplir les critères cumulatifs de l'article 29 de la CNUDM pour être considéré comme un « navire de guerre ». Un navire de guerre doit être placé sous le commandement d'un officier au service d'un État et avoir un équipage soumis à la discipline militaire. Or l'absence de pilote à bord et le recours à des algorithmes ou à des opérateurs distants bousculent cette définition. Une large partie de la doctrine considère qu'un véhicule sous-marin sans équipage ne satisfait pas, en l'état actuel du droit, aux critères cumulatifs de l'article 29, notamment en raison de l'absence d'équipage placé sous le commandement d'un officier de marine. D'autres auteurs proposent toutefois une interprétation plus fonctionnelle afin d'éviter que l'évolution technologique ne prive ces systèmes de tout statut juridique[13].

Faute de statut clair, les MUS sont souvent relégués juridiquement au rang de « moyens de guerre » (comme les torpilles ou les mines) plutôt que de vecteurs souverains, ce qui limite leur capacité à exercer légalement des droits belligérants de manière indépendante[14].

Les technologies de surveillance autonomes exacerbent le vide juridique concernant la distinction entre la recherche scientifique marine et la collecte de renseignements militaires.

Historiquement, la recherche scientifique marine bénéficie d'un régime juridique plutôt favorable, organisée par la Partie XIII de la CNUDM, tandis que les activités militaires relèvent davantage de la discrétion des États. Or les nouvelles technologies brouillent cette distinction. Les mêmes données acoustiques peuvent servir à l'étude sous-marine qu'à la détection d'un sous-marin nucléaire lanceur d'engins, c'est le cas pour un hydrophone ou pour un sonar. Les mêmes capteurs peuvent donc avoir un usage civil et une fonction militaire. Le problème n'est donc pas la technologie en elle-même mais sa finalité.

Le cas de l'USNS *Impeccable* est alors parlant. En 2009, cinq navires chinois avaient encerclé ce navire de surveillance océanographique états-unien en ZEE chinoise[15]. Les États-Unis utilisaient un sonar remorqué pour cartographier acoustiquement les fonds. Pour eux, l'USNS *Impeccable* exerçait son droit fondamental à la liberté de navigation et aux utilisations militairement licites de la mer en ZEE (articles 58 et 87 de la CNUDM). Ils soutiennent que la

[11] M. N. Schmitt & D. S. Goddard, « Le droit international et l'utilisation de systèmes maritimes sans pilotes à des fins militaires », *op. cit.*, p. 99.
[12] M. N. Schmitt & D. S. Goddard, « Le droit international et l'utilisation de systèmes maritimes sans pilotes à des fins militaires », *op. cit.*, p. 88.
[13] S. Ruhal, « The evolving seascape of naval warfare: unmanned underwater vehicles and the challenges for international law », *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 29, Issue 3, Décembre 2024.
[14] M. N. Schmitt & D. S. Goddard, « Le droit international et l'utilisation de systèmes maritimes sans pilotes à des fins militaires », *op. cit.*, p. 103.
[15] « Incident en mer de Chine : Pékin dément Washington », *Le Monde*, 9 mars 2009, en ligne [consulté le 15 juin 2026] Disponible sur : https://www.lemonde.fr/international/article/2009/03/09/des-navires-chinois-s-en-prennent-a-un-navire-americain_1165595_3210.html.

collecte de données physiques, acoustiques ou hydrographiques à des fins militaires (comme repérer des sous-marins) n'est pas de la Recherche Scientifique Marine (RSM). Par conséquent, l'État côtier n'aurait aucun droit de regard, d'interdiction ou de contrôle sur ces activités au-delà de sa mer territoriale (12 milles). La Chine l'a qualifié comme étant de la recherche scientifique marine non autorisée selon l'article 246 de la CNUDM. N'ayant pas donné son accord, la Chine estime que l'opération américaine était illégale.

En définitive, les technologies de détection sous-marine ne révèlent pas seulement une difficulté de qualification des nouveaux objets techniques. Elles mettent en lumière une remise en cause plus profonde des catégories fonctionnelles sur lesquelles repose la Convention. En brouillant les frontières entre navire et équipement, entre recherche scientifique et renseignement militaire, entre instrument civil et moyen de guerre, elles rendent plus incertaine l'application de régimes juridiques qui avaient été élaborés pour des activités nettement différenciées.

### *B. Les tensions juridiques liées au respect des libertés en droit de la mer face aux technologies de détection sous-marine*

Si les technologies de détection sous-marine ne modifient pas directement le contenu normatif de la Convention, elles transforment profondément les conditions dans lesquelles les libertés maritimes sont exercées. La difficulté réside alors dans l'écart croissant entre la reconnaissance juridique de certaines libertés et leur effectivité opérationnelle dans un environnement maritime devenu progressivement plus transparent. Cette évolution conduit à réinterroger les modalités d'application du droit de passage inoffensif, dont l'appréciation repose traditionnellement sur le comportement du navire plutôt que sur les capacités techniques de surveillance de l'État côtier. Cette distorsion entre la validité formelle des textes et la réalité technologique se déploie à deux niveaux stratégiques. Elle affecte la licéité territoriale du transit à travers l'érosion de la furtivité des submersibles (1). Elle altère également l'exercice effectif de la liberté de navigation au sein des espaces maritimes ouverts (2).

#### *1. L'érosion de la furtivité : un obstacle pratique au droit de passage inoffensif*

L'érosion de la furtivité, provoquée par l'avancée des technologies de détection, affecte directement l'exercice du droit de passage inoffensif. Alors que ce régime a été conçu autour de critères factuels et observables, le déploiement de capteurs modernes offre aux États côtiers les moyens d'adopter une interprétation extensive des notions de menace et d'activités préjudiciables, multipliant ainsi les risques d'incidents en mer.

Le régime du passage inoffensif au sein de la mer territoriale, exposé aux articles 17 à 32 de la CNUDM, repose sur un principe de liberté conditionnelle : tout navire bénéficie en principe du droit de passage dans la mer territoriale, sous réserve que son comportement ne soit pas préjudiciable à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier. Selon l'article 19, le

passage demeure inoffensif tant qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier. Les critères d'évaluation retenus par ce texte sont strictement comportementaux : ils s'attachent exclusivement aux actes accomplis par le bâtiment durant sa navigation (comme l'emploi de la force, les exercices militaires ou la collecte de renseignements) et non à la nature intrinsèque ou militaire du navire.

Cette approche textuelle s'applique également aux submersibles. En vertu de l'article 20, les sous-marins étrangers sont tenus de naviguer en surface et d'arborer leur pavillon pour que leur passage soit qualifié d'inoffensif. L'économie générale des articles 19 et 20 suppose une appréciation du comportement du navire à partir d'éléments objectivement constatables, sans toutefois organiser les moyens techniques permettant à l'État côtier d'effectuer cette vérification. Toutefois, la CNUDM est restée silencieuse sur les moyens techniques permettant de recueillir ces informations. Les technologies contemporaines de détection déplacent alors le curseur juridique : sans modifier la substance des critères du passage inoffensif, elles bouleversent radicalement les conditions matérielles dans lesquelles l'État côtier vérifie leur respect, en diminuant fortement la valeur opérationnelle de la furtivité qui caractérise traditionnellement la navigation sous-marine.

Le déploiement de capteurs sophistiqués sur les fonds marins transforme cette capacité de vérification en un outil de contrôle préventif. L'article 19 alinéa 2 de la CNUDM dresse la liste des activités rendant un passage « non inoffensif ». Bien que rédigée de manière précise, cette énumération souffre d'une relative plasticité textuelle, que les technologies de détection permettent aujourd'hui d'exploiter[16]. Disposant d'une traçabilité permanente sous la surface, les technologies de détection n'élargissent pas les compétences reconnues à l'État côtier par la Convention. Elles renforcent en revanche sa capacité à documenter, interpréter et qualifier certains comportements au regard des catégories déjà prévues par l'article 19, notamment les activités de collecte d'informations préjudiciables à la défense ou à la sécurité, ainsi que les recherches ou levés hydrographiques réalisés pendant le passage.

Cette transparence accrue accentue la confusion entre la surveillance légitime, le renseignement militaire et la menace caractérisée. Dès lors que l'environnement sous-marin révèle l'immersion cachée d'un bâtiment ou la trajectoire d'un drone autonome, l'État côtier est incité à déployer des mesures coercitives et des interceptions au nom de ses impératifs de sécurité. Ainsi, le risque n'est pas tant celui d'une mutation formelle du droit positif, mais bien celui d'un glissement vers une application unilatérale et extensive de la notion d'activités préjudiciables à la sécurité. La technologie de détection s'impose alors comme le catalyseur d'une militarisation de la vérification juridique, au détriment de la stabilité du transit maritime[17].

[16] F. Rigaldies, « L'entrée en vigueur de la Convention de 1982 sur le droit de la mer : enfin le consensus », *La Revue juridique Thémis*, vol. 29, n° 1, 1995.
[17] Z. Sun, « Military activities », *Finding a Balance in the Exclusive Economic Zone: Conflict and Stability in the Law of the Sea*, Cambridge University Press, 2025.

De plus, les technologies contemporaines ne se bornent pas à accroître les capacités de surveillance des États côtiers, en ce qu'elles modifient également les éléments probatoires sur lesquels repose l'appréciation du caractère inoffensif du passage. Là où cette appréciation reposait traditionnellement sur des observations ponctuelles, elle peut désormais s'appuyer sur des données acoustiques, des enregistrements continus ou des analyses algorithmiques, dont l'interprétation demeure encore maîtrisée par l'État qui les collecte. Cette évolution renforce mécaniquement sa capacité à justifier des mesures d'intervention tout en rendant plus difficile la contestation de son appréciation par l'État du pavillon.

### *2. La réduction de l'effectivité de la liberté de navigation dans un environnement maritime transparent*

Les technologies de détection ne suppriment pas la liberté de navigation. Elles réduisent l'effectivité stratégique de cette liberté sans modifier son existence juridique. Mais la détection accrue permet aux États côtiers d'exercer un contrôle plus strict sur leurs ZEE, au-delà de ce que prévoyait initialement la CNUDM. Cette transparence panoptique transforme des espaces de libre circulation en zones de surveillance permanente, créant un décalage majeur entre la théorie du droit et la pratique opérationnelle. Cette dépréciation de la liberté de circulation se manifeste, d'une part, à travers le constat d'une liberté de navigation juridiquement préservée mais dépouillée de son efficacité opérationnelle et engendre, d'autre part, une redoutable mise à l'épreuve des limites fonctionnelles de l'immunité souveraine des navires de guerre[18].

Consacrée par l'article 87 de la CNUDM, la liberté de navigation figure parmi les principes les plus anciens et cardinaux du droit international coutumier, garantissant à tout État le droit de faire naviguer ses bâtiments en haute mer et dans les ZEE étrangères. Toutefois, le droit de naviguer ne saurait se confondre avec le droit à la discrétion. La CNUDM garantit le premier, mais s'avère impuissante à sanctuariser le second. Or, l'avènement de réseaux fixes de capteurs acoustiques, de systèmes autonomes et de modèles d'intelligence artificielle capables de traiter les « anomalies » comportementales permet désormais de suivre à la trace les submersibles étrangers, y compris lorsqu'ils naviguent sous la surface ou éteignent leurs transpondeurs[19].

Cette mutation technique incite les États côtiers à adopter une interprétation extensive de leurs compétences fonctionnelles. Sans modifier formellement le texte de la Convention, cette architecture permanente de surveillance sous-marine permet d'entraver l'intérêt opérationnel des flottes étrangères. Cela vise à créer une transparence totale dans des zones stratégiques, transformant des espaces de libre navigation en zones sous surveillance constante[20]. Sous

[18] B. Oxman, « Le régime des navires de guerre dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Annuaire français de droit international*, vol. 28, 1982.
[19] P. Bernabé, A. Gotlieb, B. Legeard, D. Marijan, F. O. Sem-Jacobsen & H. Spieker, « Detecting Intentional AIS Shutdown in Open Sea Maritime Surveillance Using Self-Supervised Deep Learning », I*EEE Transactions on Intelligent Transportation Systems*, vol. 25, 2024.
[20] G. Furgolle, « L'autonomisation dans le milieu sous-marin : une révolution sans limite ? », *Focus stratégique*, n° 131, 2026.

couvert de sécurité ou de protection environnementale, le développement de ces capacités favorise des revendications plus affirmées des États côtiers quant au contrôle des activités conduites dans leur ZEE, sans que cette évolution corresponde nécessairement au régime juridique établi par la Convention[21]. La liberté de navigation demeure juridiquement valide, mais se trouve vidée de sa substance stratégique dès lors que l'anonymat des profondeurs s'efface.

Cette évolution globale est d'autant plus significative que l'article 58 de la CNUDM transpose dans la ZEE les libertés de navigation et les autres utilisations internationalement licites de la mer reconnues en haute mer, sous réserve des droits souverains du littoral. C'est précisément autour de cette articulation que se cristallisent aujourd'hui les divergences entre puissances maritimes et États côtiers[22]. Là où les premières considèrent que les activités militaires relèvent des usages licites associés à la liberté de navigation, plusieurs États côtiers estiment que certaines opérations de surveillance ou de collecte d'informations portent atteinte à leurs droits souverains ou à leur sécurité.

Ce découplage entre validité juridique et réalité stratégique est particulièrement saillant au regard de l'immunité souveraine des navires de guerre, garantie par les articles 95 et 96 de la Convention - ces articles se trouvent, certes, dans la partie consacrée à la haute mer mais leur application à la ZEE passe par l'article 58 paragraphe 2, sous réserve de compatibilité avec le régime de la ZEE. En vertu de ces dispositions, les bâtiments militaires échappent rigoureusement à la juridiction et aux mesures de contrainte de tout État autre que leur État de pavillon[23]. Néanmoins, le droit international consacre ici une immunité de juridiction et non une immunité d'observation. Les technologies contemporaines de détection révèlent ainsi la limite fonctionnelle de cette protection : un sous-marin peut être localisé, identifié et pisté durant l'intégralité de sa mission sans qu'aucune règle de la CNUDM ne soit formellement violée.

L'avènement d'un « océan transparent » ne remet donc pas en cause l'immunité souveraine en tant que telle. Il en révèle toutefois les limites fonctionnelles : si le bâtiment demeure juridiquement protégé contre toute mesure de juridiction étrangère, cette protection n'empêche ni son identification ni son suivi permanent. La Convention garantit ainsi le statut juridique du navire, sans assurer la confidentialité de son déploiement. Le navire est juridiquement intouchable, mais stratégiquement neutralisé. Cette dissociation croissante permet aux États côtiers d'exercer une influence coercitive diffuse et indirecte sur des activités qu'ils n'ont pourtant pas la compétence d'interdire. Le cœur du débat juridique se déplace : il ne s'agit plus de contester la reconnaissance des libertés maritimes des États tiers, mais de constater la

[21] Z. Sun, « Military activities », *op. cit.*
[22] Jing GENG, « The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS », *op. cit.*
[23] J. Kraska, « Intelligence Collection and the International Law of the sea », *International Law Studies*, vol. 99, 2022.

capacité des États côtiers à paralyser leur portée stratégique tout en respectant scrupuleusement la lettre de la Convention de 1982.

Les technologies de détection sous-marine ne remettent pas formellement en cause les libertés consacrées par la Convention. Elles contribuent cependant à créer une dissociation croissante entre l'existence juridique de ces libertés et leur effectivité opérationnelle. Dès lors, la question n'est plus seulement celle de la reconnaissance des droits de navigation mais également celle des conditions techniques permettant leur exercice réel. Puisque les États constatent cette dissociation, ils cherchent progressivement à réinterpréter la CNUDM dans un sens plus sécuritaire.

## II. La transformation progressive du régime juridique de l'espace sous-marin sous l'effet des impératifs sécuritaires face aux technologies de détection

Les technologies de détection sous-marine ne constituent pas uniquement des instruments de surveillance. Les ambiguïtés révélées par ces technologies ne demeurent pas sans conséquence sur la pratique des États. Confrontés à un environnement maritime où l'information devient un facteur déterminant de puissance, les États côtiers tendent à mobiliser les catégories de la CNUDM dans un sens plus favorable à leurs impératifs de sécurité. En offrant aux États côtiers une connaissance sans précédent de leur environnement maritime, elles favorisent une interprétation plus extensive de leurs prérogatives et contribuent à renforcer les logiques sécuritaires au sein d'espaces que la CNUDM avait précisément conçus comme des espaces de compromis entre souveraineté et liberté (A). Au-delà de cette problématique purement pratique, les ressources normatives existantes ont du mal à suivre (B).

### *A. Les technologies de détection sous-marine comme vecteur du renforcement des prérogatives sécuritaires et souveraines des États côtiers*

Si les technologies de détection n'étendent pas formellement les compétences juridiques attribuées par la Convention, elles en bouleversent l'exercice. Alors que la CNUDM répartissait des compétences abstraites sur des espaces maritimes, la technologie permet désormais aux États de développer une véritable maîtrise informationnelle. Le pouvoir en mer ne découle donc plus uniquement du titre juridique conféré par le traité, mais bien de la capacité technique à surveiller, intercepter et interpréter les activités sous-marines. Cette poussée des prérogatives étatiques se traduit d'une part par une instrumentalisation des compétences fonctionnelles de l'État côtier au sein de la ZEE (1) et se manifeste d'autre part par l'émergence de la sécurité maritime comme prisme d'interprétation prioritaire des règles conventionnelles (2).

### *1. L'utilisation de la détection comme outil de « territorialisation fonctionnelle » de la ZEE*

La transparence technologique permet dans un premier temps d'asseoir un contrôle de fait permanent sur les eaux intermédiaires, ce qui offre dans un second temps aux États côtiers les moyens d'opérer une requalification unilatérale et stratégique des activités militaires étrangères.

En vertu de l'article 56 de la CNUDM, la ZEE est un régime hybride dont la philosophie repose sur la dissociation entre la souveraineté territoriale et les compétences fonctionnelles. L'État côtier n'y exerce pas une souveraineté générale mais seulement des droits souverains limitativement énumérés liés aux ressources, tandis que les États tiers y conservent les libertés de navigation et les autres utilisations internationalement licites de la mer[24]. Les articles 56 §2 et 58 §3 imposent aux États côtiers comme aux autres États d'exercer leurs droits en ayant un « due regard » pour les droits des autres. Cette obligation réciproque est précisément destinée à préserver l'équilibre de la ZEE, mais son contenu reste volontairement souple et s'apprécie au cas par cas. Les technologies de détection renforcent aujourd'hui la capacité des États côtiers à imposer leur propre lecture de cette exigence d'équilibre, ce qui explique pourquoi la pratique étatique devient de plus en plus conflictuelle[25].

Historiquement, l'effectivité de ce compromis reposait sur l'incapacité matérielle de l'État côtier à surveiller l'intégralité de sa ZEE. Les réseaux modernes de capteurs, les véhicules autonomes et la fusion algorithmique des données rompent cette opacité protectrice. Sans modifier le texte de la Convention, cette visibilité continue permet à l'État côtier d'exercer une forme de contrôle fonctionnel permanent sur les activités conduites dans sa ZEE. Ce phénomène opère une véritable « territorialisation fonctionnelle » de la ZEE : la maîtrise informationnelle permanente rapproche, dans les faits, l'intensité du contrôle côtier de celle traditionnellement réservée à la mer territoriale, grignotant ainsi le caractère intermédiaire de cet espace.

Cette ambition de contrôle se cristallise autour d'un angle mort textuel de la CNUDM. Si le traité encadre strictement la recherche scientifique marine en la soumettant au consentement de l'État côtier (Art. 246), il s'abstient de définir précisément les levés hydrographiques, le renseignement acoustique ou les collectes de données militaires. Les technologies contemporaines rendent cette porosité conceptuelle permanente en multipliant les vecteurs à usage dual : un même capteur autonome peut simultanément collecter des données scientifiques civiles et profiler l'environnement acoustique pour la lutte anti-sous-marine. Comme indiqué plus haut, l'incident de l'USNS *Impeccable* illustre parfaitement ce conflit de qualifications[26]. L'intérêt juridique de cet incident démontre que les différends contemporains

[24] Z. Sun, « Military activities », *op. cit.*
[25] M. Seta, « UNCLOS during Armed Conflict: Due Regard in the Exclusive Economic Zones of Neutral Coastal States », *International and Comparative Law Quarterly*, 74, 2025.
[26] R. Pedrozo, « Close Encounters at Sea: The USNS Impeccable Incident », *Naval War College Review*, vol. 62, No. 3, 2009.

portent moins sur la matérialité des faits que sur leur habillage juridique. La technologie de détection exacerbe ainsi la tendance des États côtiers à requalifier unilatéralement les activités militaires de tiers en RSM illicite pour sanctuariser leur ZEE[27].

*2. La sécurité maritime comme principe directeur de l'interprétation des compétences étatiques*

Ce virage sécuritaire trouve sa légitimité immédiate dans la nécessité de protéger des infrastructures physiques de plus en plus critiques, mais comporte le risque à plus long terme d'instaurer une logique préventive globale sacrifiant les libertés maritimes traditionnelles.

La transition vers une approche sécuritaire s'appuie également sur la vulnérabilité croissante des infrastructures critiques. Au XXIe siècle, la protection des câbles sous-marins de télécommunication et des pipelines est devenue un impératif de sécurité nationale incontestable[28]. La multiplication des incidents et des suspicions de sabotage en mer Baltique, affectant des infrastructures vitales interconnectant les États européens, témoigne de la place centrale occupée par la protection des réseaux sous-marins[29].

Ces événements légitiment le déploiement par les États côtiers de dispositifs de détection fixes et permanents autour de ces infrastructures. Dès lors, la sécurité des réseaux devient un motif juridiquement fondé pour surveiller, restreindre ou interdire l'accès des navires scientifiques ou des submersibles étrangers à proximité de ces installations. L'impératif technique de protection sert ainsi de passerelle légitime vers une extension des prérogatives de police de l'État côtier sur les fonds marins.

Progressivement, la sécurité cesse d'apparaître comme une simple limite exceptionnelle aux libertés maritimes. Elle devient un paramètre structurant de leur interprétation et de leur exercice. Cette évolution est particulièrement visible dans la pratique des États, qui invoquent la protection des infrastructures critiques, la prévention des ingérences ou la lutte contre les activités de renseignement afin de justifier un renforcement de leurs dispositifs de surveillance. Or, une telle évolution conduit à déplacer le centre de gravité de la Convention, dont l'économie générale reposait précisément sur la recherche d'un équilibre entre les libertés reconnues aux États du pavillon et les compétences limitées des États côtiers[30].

L'apparition d'une logique permanente des espaces sous-marins montre que la sécurité de l'État n'est plus seulement réactive. Elle devient préventive. Les États invoquent des menaces classiques comme la protection des infrastructures et la lutte contre l'espionnage afin de

[27] R. Pedrozo, « Close Encounters at Sea: The USNS Impeccable Incident », *op. cit.*
[28] U. Kumar Raha & R. Kd, « Critical telecommunication cable infrastructure under the law of the sea convention (UNCLOS 1982) », *National Capital Law Journal*, vol. 17, 2018-19, 2019.
[29] « Sabotage de câbles en mer Baltique : trois marins, dont le capitaine du « Eagle-S », inculpés en Finlande », *Le Monde*, 11 août 2025, en ligne [consulté le 13 mai 2026] Disponible sur : https://www.lemonde.fr/pixels/article/2025/08/11/sabotage-de-cables-en-mer-baltique-trois-marins-dont-le-capitaine-du-eagle-s-inculpes-en-finlande_6628268_4408996.html.
[30] Z. Sun, « Military activities », *op. cit.*

justifier la surveillance et le contrôle de leurs eaux. Or la CNUDM avait précisément été construite pour éviter une extension excessive des prérogatives étatiques dans les espaces maritimes intermédiaires[31].

Les technologies de détection sous-marine contribuent ainsi à renforcer les capacités de surveillance et d'intervention des États côtiers bien au-delà de ce qu'envisageaient les rédacteurs de la Convention. Toutefois, si cette évolution semble répondre à des préoccupations sécuritaires légitimes, elle demeure confrontée à une difficulté majeure : les ressources normatives actuellement disponibles peinent à déterminer avec précision les limites juridiques de ces nouvelles pratiques.

### *B. Les mécanismes d'adaptation du droit de la mer face aux technologies de détection : une réponse encore inaboutie*

Si les technologies de détection transforment effectivement l'équilibre entre liberté, souveraineté et sécurité, le droit international dispose-t-il déjà des outils nécessaires pour encadrer cette évolution ? Si elles favorisent une reconfiguration progressive des rapports entre liberté, souveraineté et sécurité, cette évolution ne s'est pas accompagnée d'une refonte du cadre conventionnel applicable. Dès lors, les États et les juridictions sont conduits à rechercher au sein du droit existant les ressources nécessaires à l'encadrement de pratiques inédites. La CNUDM reste intéressante en raison de sa lecture évolutive (1) même si la déstructuration issue de la confrontation des pratiques étatiques reste un risque pour son efficacité (2).

#### *1. L'interprétation évolutive de la CNUDM face aux technologies émergentes de détection sous-marine*

Les tentatives de lire le texte de manière « moderne » se heurtent aux vétos des grandes puissances navales. Si le droit des traités offre des outils herméneutiques permettant d'appréhender la CNUDM comme un instrument vivant et adaptable aux innovations techniques, cette plasticité textuelle se heurte rapidement à un butoir politique et souverain dès lors que sont touchés les intérêts militaires des grandes puissances navales.

La première réponse du droit aux ruptures technologiques ne réside pas nécessairement dans la création de nouvelles normes, mais dans la capacité du traité existant à être interprété à la lumière de situations inédites. En ce sens, la CNUDM présente les caractéristiques d'un traité-cadre dont les dispositions, volontairement générales, permettent une certaine adaptation aux évolutions technologiques. Les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne offrent précisément les outils permettant une telle interprétation en invitant à rechercher le sens ordinaire des termes, replacés dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité[32].

[31] Jing GENG, « The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS », *op. cit.*
[32] Z. Sun, « Introduction », *Finding a Balance in the Exclusive Economic Zone: Conflict and Stability in the Law of the Sea*, Cambridge: Cambridge University Press, 2025.

En l'occurrence, la CNUDM possède une plasticité interprétative. Rédigée autour de notions fonctionnelles – « navire », « recherche scientifique marine », « autres utilisations internationalement licites de la mer » –, elle est susceptible d'accompagner des évolutions technologiques importantes sans nécessiter de révision formelle. Cette souplesse explique d'ailleurs sa longévité. Toutefois, l'interprétation ne peut suppléer l'absence de consensus politique. Les difficultés contemporaines ne tiennent pas uniquement au silence du texte mais aux divergences profondes entre les intérêts stratégiques des principales puissances navales. Une même disposition reçoit ainsi des lectures radicalement opposées selon que l'État privilégie la liberté de navigation ou la protection de sa sécurité nationale.

Cette souplesse interprétative se retrouve notamment dans les débats relatifs aux véhicules marins autonomes. Une lecture téléologique, fondée sur l'objet et le but de la Convention, conduit une partie de la doctrine à considérer que ces engins devraient être assimilés à des navires lorsqu'ils remplissent des fonctions analogues, afin de préserver la cohérence générale du régime de navigation. À l'inverse, une lecture plus littérale estime que la Convention demeure structurée autour de bâtiments dotés d'un équipage humain, ce qui exclurait l'extension automatique de certains droits aux systèmes autonomes[33].

Toutefois, cette plasticité interprétative rencontre rapidement ses propres limites dès lors que les technologies de détection touchent au domaine militaire et à la sécurité nationale. L'interprétation évolutive ne peut suppléer l'absence de consensus politique fondamental entre les États parties. L'ambiguïté des notions fonctionnelles de la Convention, telles que les « autres utilisations internationalement licites de la mer » selon l'article 58 de la CNUDM, fait l'objet de lectures irréconciliables et dictées par l'intérêt stratégique des puissances navales.

D'un côté, les puissances interventionnistes s'appuient sur une interprétation extensive des libertés de navigation pour légitimer le déploiement de capteurs autonomes en ZEE étrangère. De l'autre, les États côtiers opposent une lecture restrictive et souverainiste, arguant que ces dispositifs subaquatiques permanents menacent leur sécurité et outrepassent le cadre du passage inoffensif.

En outre, l'article 31.3.b de la CVDT prévoit qu'on doit tenir compte de « toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité ». Or, ici, il n'y a pas de pratique ultérieure harmonisée, mais une confrontation. En matière militaire, l'application de l'article 31.3.b qui requiert une pratique ultérieure établissant l'accord des parties est paralysée par cet antagonisme doctrinal. L'interprétation évolutive descriptive s'efface alors au profit d'un conflit d'interprétations unilatérales, révélant l'impuissance du texte à s'auto-adapter sans une volonté politique commune.

[33] M. N. Schmitt & D. S. Goddard, « Le droit international et l'utilisation de systèmes maritimes sans pilotes à des fins militaires », *op. cit.*, p. 99.

### *2. Le risque d'une fragmentation normative entre pratiques étatiques et émergence de nouveaux standards*

Faute d'accord mondial, le droit se fracture. Le problème n'est pas seulement qu'il n'existe pas de règle. Le véritable danger est que chaque État produise progressivement sa propre interprétation du droit de la mer, conduisant à une fragmentation du régime juridique international. Face à l'impasse conventionnelle, les États privilégient d'abord le pragmatisme du droit souple pour désamorcer les risques d'escalade technique, laissant toutefois le champ libre à une confrontation de pratiques unilatérales qui menace d'éclater l'unité coutumière du droit de la mer.

Faute d'un consensus multilatéral similaire à la Convention, les États déplacent le curseur normatif vers des instruments de droit souple et des accords opérationnels bilatéraux ou régionaux. C'est dans ce cadre pragmatique que s'inscrivent les accords de type INCSEA (Prevention of Incidents at Sea) de 1972 entre les États-Unis et l'URSS puis l'adoption du CUES (Code for Unplanned Encounters at Sea) en 2014[34]. Ces mécanismes visent à standardiser les comportements des commandants d'aéronefs, de navires et de systèmes autonomes lors de rencontres imprévues en mer, afin d'éviter une escalade militaire involontaire provoquée par l'interception d'un drone de détection.

Ces instruments présentent une utilité opérationnelle indéniable. Ils réduisent les risques d'erreur d'appréciation, facilitent la communication entre forces navales et contribuent à prévenir les incidents susceptibles de dégénérer en crise internationale. Ils témoignent ainsi d'une capacité d'adaptation pragmatique du droit face aux évolutions technologiques.

Leur portée demeure néanmoins limitée. Dépourvus de caractère universel et, pour la plupart, de force juridiquement contraignante, ils ne définissent ni le statut juridique des technologies de détection sous-marine ni les droits et obligations des États quant à leur emploi. Ils organisent davantage la gestion des conséquences opérationnelles de ces technologies qu'ils n'en régissent le régime juridique. En ce sens, ils constituent moins une évolution du droit de la mer qu'un palliatif destiné à préserver la stabilité stratégique entre puissances navales.

À défaut d'accord universel, l'évolution du droit de la mer risque de résulter moins d'une codification que d'une accumulation de pratiques nationales. Les technologies de détection sous-marine deviennent alors un terrain privilégié de formation mais également de contestation du droit coutumier. Or cette évolution demeure particulièrement incertaine. La formation d'une règle coutumière suppose, conformément à la méthodologie classique du droit international, l'existence d'une pratique suffisamment générale accompagnée d'une *opinio juris* convergente. Ces deux éléments apparaissent aujourd'hui déficients.

Les principales puissances maritimes poursuivent des stratégies radicalement opposées. Les États-Unis défendent une conception extensive des libertés de navigation et des activités

[34] Z. Sun, « Military activities », *op. cit.*, p. 260.

militaires dans les ZEE étrangères[35]. À l'inverse, la Chine privilégie une lecture sécuritaire de la Convention permettant un contrôle renforcé de ces espaces. Ces divergences témoignent de positions concurrentes sur l'articulation entre les libertés maritimes et les compétences de l'État côtier. Elles ne suffisent pas, à elles seules, à établir l'existence d'une pratique générale acceptée comme étant le droit.

## Conclusion

Les technologies de détection sous-marine ne révèlent donc pas seulement les lacunes ponctuelles de la Convention de Montego Bay. Elles mettent à l'épreuve l'un des postulats implicites sur lesquels repose l'économie générale du droit contemporain de la mer : l'existence d'un espace océanique dont l'opacité naturelle limitait matériellement l'exercice des compétences étatiques. En rendant progressivement les profondeurs plus transparentes, ces technologies modifient les conditions factuelles qui avaient permis l'élaboration du compromis de 1982 entre liberté de navigation, souveraineté des États côtiers et sécurité maritime. Dans ce contexte, les technologies de détection ne se contentent pas d'intensifier les controverses existantes : elles accélèrent leur cristallisation. En rendant visibles des activités autrefois opaques, elles déplacent les lignes de fracture du droit de la mer vers des conflits d'interprétation permanents, difficilement résorbables par les mécanismes classiques de production normative.

Dès lors, le défi juridique ne consiste sans doute pas à élaborer un nouveau droit de la mer, mais à déterminer si les mécanismes d'interprétation et d'adaptation du droit existant demeurent capables de préserver cet équilibre dans un environnement où la maîtrise de l'information devient un facteur de puissance aussi déterminant que la maîtrise des espaces maritimes eux-mêmes[36]. À défaut, le risque n'est pas tant celui d'une obsolescence de la Convention que celui d'une fragmentation progressive de son application au gré des capacités technologiques et des intérêts stratégiques des États.

[35] J.-P. Quéneudec, « La proclamation Reagan sur la zone économique exclusive des États-Unis », *Annuaire français de droit international*, vol. 29, 1983, pp. 710-714.
[36] K. Zou & Q. Ye, « The relationship between UNCLOS and Customary International Law: Some reflections », *Marine Policy*, vol. 154, 2023.

# Les détroits servant à la navigation internationale à l'épreuve de la « sécurité bleue » : entre articulation des régimes et transformations du droit de la mer

Eugène Nkili Mbida[1]

Les détroits occupent, dans la géographie juridique de la mer, une place singulière en raison de leur étroitesse physique et de la concentration des trafics qu'ils supportent. Ces passages resserrés entre deux masses d'eau, que Patrick Picouet et Jean-Pierre Renard qualifiaient de « nouveaux territoires » pour leur capacité à concentrer des enjeux de souveraineté, de flux et d'identité[2], polarisent aujourd'hui des tensions normatives d'une rare intensité. Quelques chiffres permettent d'en prendre la mesure[3].

À la lecture de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer[4] (CNUDM), l'on distingue les détroits qui servent à la navigation internationale de ceux qui en sont exclus[5].

Sur quelque 200 détroits qui répondent par leur géographie à la définition de la Convention, environ une centaine relève du régime du passage en transit[6], et seuls huit (08) sont communément qualifiés de points d'étranglement maritimes (*chokepoints*) majeurs à savoir : Ormuz, Malacca, Bab el-Mandeb, Suez, Panama, Gibraltar, les détroits turcs et le pas de Calais[7]. La présente étude porte principalement sur les détroits « servant à la navigation internationale » au sens de la Partie III de la CNUDM, et plus particulièrement sur ceux d'entre eux qui concentrent des tensions contemporaines en ce qu'ils permettent d'apprécier la densité de l'interaction entre des régimes juridiques distincts.

---

[1] Magistrat, Arbitre, docteur en droit public de l'Université de Yaoundé II (CEDIC), membre associé à l'IREDIES, à l'IRDEIC et chercheur associé au CEVOTEQ.

[2] P. Picouet et J.-P. Renard, « Les détroits : de nouveaux territoires ? L'exemple du Pas-de-Calais », *Mappemonde*, vol. 65, n° 1, 2002, pp. 7-11.

[3] U.S. Energy Information Administration (EIA), *World Oil Transit Chokepoints*, Washington, 3 mars 2026 [en ligne] https://www.eia.gov/international/analysis/special-topics/world_oil_transit_Chokepoints, consulté le 16 juin 2026 ; United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport 2023 : Towards a green and just transition*, United Nations, Geneva, 2023 [en ligne] https://digitallibrary.un.org/record/4042151?ln=fr&v=pdf, consulté le 16 juin 2026.

[4] Convention des Nations Unies sur le droit de la mer adoptée le 10 décembre 1982 à Montego Bay (Jamaïque), entrée en vigueur le 16 novembre 1994, art. 37 à 44. À la date de rédaction de la présente étude, 172 États sont parties à cette convention.

[5] Il en existe trois catégories à savoir : les détroits situés au sein des eaux intérieures (le détroit d'Inland en Norvège) ; les détroits « morts » ou sans intérêt commercial (le détroit de Digby Gut au Canada) ; les détroits exclus par le droit international notamment par l'article 38 (1) de la CNUDM (le détroit de Messine, le détroit de Corfou).

[6] L. M. Alexander, « International Straits », *in* H. B. Robertson Jr. (dir.), *The Law of Naval Operations*, Newport, Naval War College Press, « International Law Studies », vol. 64, 1991, pp. 91-108.

[7] R. R. Churchill et A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3e éd., Manchester, Manchester University Press, 1999, pp. 100-116. U.S. Energy Information Administration (EIA), *World Oil Transit Chokepoints*, *op. cit.*

Le droit international applicable aux détroits s'est construit autour d'un arbitrage délicat entre la souveraineté de l'État riverain et le besoin fondamental de communication interocéanique des États usagers. L'arrêt pionnier de la Cour internationale de Justice (CIJ) dans l'*affaire du Détroit de Corfou*[8] posait déjà, en 1949, le principe selon lequel les États riverains ne peuvent suspendre le passage inoffensif des navires étrangers dans un détroit servant à la navigation internationale en temps de paix. Ce principe a été repensé dans le cadre du compromis de Montego Bay en 1982 (entre grandes puissances navales et États riverains), autour du régime spécifique du « passage en transit ». Ce dernier visait à concilier le passage continu et rapide des navires et aéronefs avec des compétences de police encadrées pour l'État riverain[9].

Ce cadre conventionnel se trouve aujourd'hui sollicité par des évolutions qu'il n'avait pas anticipées et qui en éclairent l'insuffisance. Dans le détroit d'Ormuz, la montée des tensions militaires et les incidents maritimes résultant de l'escalade entre l'Iran, Israël et les États-Unis depuis 2019 ont modifié les conditions de navigation sans que le régime juridique applicable s'en trouve transformé[10]. Les saisies de navires opérées par les Gardiens de la Révolution iraniens (dont le pétrolier *Advantage Sweet* en avril 2023 ou un navire battant pavillon des Îles Marshall le 15 novembre 2025) illustrent le glissement d'un régime fondé sur la liberté de passage vers un espace où les rapports de force pèsent sur l'effectivité des normes, en tension avec les obligations définies par l'article 39 de la CNUDM. La mer Rouge et le détroit de Bab el-Mandeb constituent un deuxième foyer de tensions. En effet, à partir de novembre 2023, les attaques des forces *houthies* contre des navires commerciaux ont conduit au détournement massif du trafic vers le cap de Bonne-Espérance[11], posant une question de qualification : s'agit-il d'un conflit armé, et quel est le statut des parties concernées ? Et une question d'imputation, celle des effets extraterritoriaux d'un conflit armé non international sur la liberté de navigation dans un détroit. Les flux migratoires irréguliers constituent un troisième facteur. Les détroits de Gibraltar et de Malacca sont devenus des zones de passage de populations fuyant des conflits ou des situations de dénuement, plaçant les États riverains devant des obligations qui peuvent entrer en tension à savoir : la maîtrise des frontières, le secours en mer, le respect du principe de non-refoulement. Les tensions énergétiques, enfin, complètent ce tableau. En effet, la crise née dans le sillage de la guerre en Iran a fragilisé l'ensemble des

[8] CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie)*, fond, 9 avril 1949, Rec. 1949, p. 4.

[9] D. Momtaz, « La mer territoriale et les détroits dans la convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *in* R.-J. Dupuy et D. Vignes (dir.), *Traité du nouveau droit de la mer*, Paris, Economica, 1985, pp. 280-305.

[10] Sur la montée des tensions militaires et les incidents maritimes dans le détroit d'Ormuz depuis 2019, v. M. Paglia, « Détroit d'Ormuz : la guerre des nerfs », *Politique étrangère*, vol. 2, 2021, pp. 139-150 ; OMI, Comité de la sécurité maritime, MSC.1/Circ.1659, *Directives pour la diffusion d'informations relatives à la recherche et au sauvetage par l'intermédiaire du service d'appel de groupe international amélioré*, 28 novembre 2022.

[11] CNUCED, *Navigating troubled waters: Impact to global trade of disruption of shipping routes in the Red Sea, Black Sea and Panama Canal*, Nations Unies, Genève, 2024 ; A. Benalloum et S. Rajeb, « Le Détroit de Bab El Mandeb : un rôle géopolitique redéfini par la crise politique yéménite », *Revue internationale du chercheur*, vol. 6, n° 3, 2025, pp. 32-55 ; F. H. Guiziou, « Le détroit de Bab el-Mandeb : frictions littorales et maritimes », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2023, pp. 1-20.

chaînes d'approvisionnement de ressources minérales cruciales pour l'agriculture mondiale comme pour la transition énergétique[12], incitant certains États à sécuriser unilatéralement des corridors que le droit conventionnel n'a pas conçus pour faire l'objet d'une appropriation fonctionnelle. C'est cette accumulation de pressions convergentes, plus que chacune prise isolément, qui justifie l'intérêt renouvelé porté aux détroits.

L'on se rend aisément compte que la pertinence opérationnelle et normative de ce modèle traditionnel est aujourd'hui édulcorée et les défis contemporains participent d'une mutation obligée du droit international des détroits sur laquelle nous entendons réfléchir à partir du concept de « sécurité bleue ».

Il trouve son origine dans les travaux de relations internationales consacrés à la sécurité maritime. Christian Bueger a montré, dès 2015, que la « sécurité maritime » fonctionnait comme un mot-valise reliant dans un même réseau conceptuel : la puissance navale (*seapower*), la sûreté technique des navires (*marine safety*), l'économie bleue et la résilience des communautés côtières[13]. Il a, avec Timothy Edmunds, prolongé cette analyse en proposant de dépasser la « cécité maritime » (*seablindness*) des études classiques sur la sécurité, pour penser la gouvernance de la sécurité maritime comme un ordre concret (*good order at sea*) résultant de pratiques d'acteurs hétérogènes, étatiques et privés[14]. Plus récemment, l'ouvrage collectif dirigé par Ian Hall, Troy Lee-Brown et Rebecca Strating a proposé le terme même de « sécurité bleue » (*Blue Security*) pour désigner « un ordre maritime pacifique, stable et équitable dans plusieurs domaines : stratégique, juridique, civil, économique et environnemental. »[15]

Dans la continuité de cette littérature, mais en l'inscrivant dans un cadre juridique, la présente étude entend par « sécurité bleue » : l'ensemble des dispositifs juridiques, institutionnels et technologiques par lesquels États et organisations internationales organisent la gestion des risques dans les espaces maritimes de transit, selon trois axes : la protection des personnes, la préservation des écosystèmes marins, la sécurité des infrastructures et des flux énergétiques. La contribution propre de cet article réside moins dans la forge du concept que dans son opérationnalisation juridique, qui est l'analyse des détroits comme espace où la sécurité bleue met à l'épreuve, et parfois fait évoluer, le régime conventionnel de la liberté de navigation.

Ainsi, dans quelle mesure le régime de la CNUDM applicable aux détroits servant à la navigation internationale est-il aujourd'hui transformé, ou appelé à être transformé, par les exigences d'une sécurité bleue conciliant liberté de navigation, protection des personnes et

[12] A. Bialkowski et M. Leguerinel, « Moyen-Orient : au-delà du choc énergétique, une crise mondiale pour les ressources minérales », *The Conversation*, 11 avril 2026.
[13] C. Bueger, « What is maritime security? », *Marine Policy*, vol. 53, 2015, pp. 159-164.
[14] C. Bueger et T. Edmunds, « Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies », *International Affairs*, vol. 93, n° 6, 2017, pp. 1293-1311.
[15] I. Hall, T. Lee-Brown et R. Strating, *Blue Security in the Indo-Pacific*, Routledge, collection Corbett Centre for Maritime Policy Studies, 2024, p. 5.

préservation de l'environnement ? L'hypothèse défendue est la suivante : sans que la lettre du compromis de Montego Bay ait été modifiée, la pratique des États, les dynamiques jurisprudentielles et les initiatives institutionnelles produisent une dérive fonctionnelle du régime de passage en transit vers un régime de gestion intégrée des risques. Cette évolution reste toutefois incomplète, car elle n'est pas accompagnée des mécanismes d'effectivité (coopération, responsabilité, contrôle) qu'elle appellerait.

L'actualité des bras de fer que l'on observe dans ces bras de mer[16] - qui s'est invitée au débat général de la 81e Assemblée générale des Nations Unies[17] -, dénote l'intérêt pratique de la présente analyse dont le cadre théorique emprunte à la question de la fragmentation du droit international[18]. Le rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international dirigé par Martti Koskenniemi a montré que la diversification et l'expansion du droit international produisent des régimes spécialisés dont la coexistence soulève des problèmes d'articulation[19]. Alain Pellet en a proposé une lecture plus mesurée, estimant que la diversification et l'expansion du droit international[20] constituent moins une menace qu'une source d'enrichissement, sous réserve que les juridictions et la doctrine assurent la cohérence d'ensemble du système[21]. Les détroits forment, à cet égard, un observatoire particulièrement net. Leur configuration fermée y concentre, dans un espace réduit, des régimes que d'autres espaces maritimes appliquent de manière dispersée (droit de la mer, droit international des droits de l'Homme, droit international de l'environnement, droit international humanitaire, droit de la sécurité énergétique).

[16] Le blocage du détroit d'Ormuz (T. Gomart, « La guerre des détroits, une onde de choc mondiale ? », *Ifri*, 2026 [en ligne] https://www.ifri.org/fr/presse-contenus-repris-sur-le-site-video/la-guerre-des-detroits-une-onde-de-choc-mondiale, consulté le 18 septembre 2026) et l'intensification des combats sur la côte occidentale du Yémen et la progression des *Houthistes* vers le détroit de Bab el-Mandeb (Réunion du Conseil de sécurité des Nations Unies en sa 10222e séance, portant sur la situation au Yémen le 18 septembre 2026, https://press.un.org/fr/blog/cs16453, consulté le 28 septembre 2026).

[17] La question des détroits (notamment le détroit d'Ormuz) est apparue principalement lors des discours de la France prononcé par le Président Emmanuel Macron (https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/81/fr_fr.pdf, consulté le 28 septembre 2026), de l'Iran prononcé par le Président Massoud Pezeshkian (https://gadebate.un.org/fr/81/iran-islamic-republic, consulté le 28 septembre 2026), de l'Arabie saoudite prononcé par son ministre des Affaires étrangères Faisal bin Farhan Al Saud (https://gadebate.un.org/fr/81/saudi-arabia, consulté le 28 septembre 2026) et du Qatar prononcé par l'Émir Sheikh Tamim bin Hamad Al Thani (https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/81/qa_fr.pdf, consulté le 28 septembre 2026).

[18] S. W. Moundounga Ntsigou, *La fragmentation du droit international public. L'œuvre de codification à la lumière de la fragmentation du droit international*, Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, 2013, 702 p.

[19] M. Koskenniemi, *Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, Rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international, Doc. A/CN.4/L.682 du 13 avril 2006, 279 p.

[20] M. Koskenniemi et A.-C. Martineau, « I. La fragmentation du droit international », *in* M. David-Ménard (dir.), *Chaos*, Paris, Hermann, 2013, pp. 51-74.

[21] A. Pellet, « Notes sur la 'fragmentation' du droit international : Droit des investissements internationaux et droits de l'homme », *in* D. Alland et al. (dir.), *Unité et diversité du droit international : écrits en l'honneur du professeur Pierre-Marie Dupuy*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, pp. 757-784.

Notre fenêtre analytique s'ouvrira sur le régime classique des détroits, dont on montrera qu'il demeure structurellement insuffisant face aux logiques sécuritaires contemporaines (I), et se refermera sur la distinction rigoureuse entre le droit positif et ses perspectives d'évolution, en précisant dans quelle mesure la sécurité bleue permet d'en éclairer et d'en orienter les transformations (II).

## I. Un régime juridique limité des détroits servant à la navigation internationale

Le régime de passage en transit institué par la CNUDM repose sur un compromis entre liberté de navigation et souveraineté des États riverains. Forgé dans le contexte de la Guerre froide, il résiste mal aux nouvelles formes de menaces qui conduisent les États à réclamer des compétences renforcées sur les espaces de transit. Sa rigidité s'avère aujourd'hui fragilisée par des limites qui lui sont intrinsèques (A) et le recours croissant des États à des pratiques d'exception que le droit conventionnel n'avait pas anticipées (B).

### *A. Le fondement édulcoré du régime du passage en transit par les limites conventionnelles*

Le droit des détroits repose, dans la CNUDM, sur une dualité fondatrice[22]. Là où la mer territoriale ordinaire est soumise au passage inoffensif, les détroits servant à la navigation internationale obéissent au passage en transit.

En effet, le passage inoffensif peut être suspendu par l'État riverain qui peut interrompre temporairement le passage dans des zones déterminées de sa mer territoriale, lorsque cette suspension est indispensable à la protection de sa sécurité[23]. Ce pouvoir ne lui est pas reconnu dans le régime du passage en transit, que les États riverains ne peuvent ni entraver ni suspendre[24]. Aux navires et aéronefs en transit, l'article 39 § 1 oppose des obligations précises : progresser sans délai, s'abstenir de toute menace ou emploi de la force contre la souveraineté des États riverains, et s'abstenir de toute activité autre que celles qu'implique le transit continu et rapide[25].

Ce régime conventionnel s'appuie sur une base jurisprudentielle antérieure que la doctrine a parfois sous-estimée. Dans l'*affaire du Détroit de Corfou*, la CIJ a dit pour droit que le passage des navires de guerre par les détroits servant à la navigation internationale ne peut être interdit en temps de paix[26]. Ce fondement, combiné à une pratique étatique abondante, permet de soutenir que le principe de non-suspension du passage possède une dimension coutumière, antérieure et plus robuste que le seul texte conventionnel. La CNUDM n'a donc pas créé *ex*

[22] CNUDM, art. 17-32 (passage inoffensif) et art. 37-44 (passage en transit).
[23] CNUDM, art. 19 et art. 25 § 3.
[24] CNUDM, art. 38 § 2 et art. 44.
[25] CNUDM, art. 39 § 1. Lire M. H. Nordquist (dir.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, vol. II*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, pp. 339-355.
[26] CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou, op. cit.*

*nihilo* l'irrégularité du passage. Elle a organisé et précisé un droit dont les racines plongent dans la jurisprudence et la pratique internationales. Ainsi, se comprend aisément le comportement des États non parties à la CNUDM, qui s'estiment généralement liés par le régime du passage en transit au titre du droit international général[27].

Ce régime général coexiste sans que la hiérarchie soit toujours tranchée avec des conventions spéciales. L'article 35 c) de la CNUDM préserve expressément les « régimes juridiques » issus de conventions de longue date, ce qui fonde juridiquement la coexistence de la Convention de Montreux de 1936 avec la CNUDM[28]. Ce traité impose au passage des navires de guerre dans les détroits turcs des restrictions absentes de la CNUDM. La survivance de cette exceptionnalité a retrouvé toute son actualité en mars 2022, lorsque la Turquie a notifié l'application de ses dispositions relatives aux navires de guerre des États belligérants dans le conflit russo-ukrainien[29], illustrant la persistance d'un régime spécial dont l'effectivité peut dépasser celle du régime général.

En outre, il convient de mentionner les situations intermédiaires telles que celles consacrées par l'article 38 § 1 de la CNUDM. Il admet un régime dérogatoire lorsqu'un détroit est formé par une île de l'État riverain et une bande de mer de même largeur, et l'article 45 qui garantit le caractère non suspendable du passage inoffensif dans certains détroits historiques. Ces trois dispositions (art. 35 c), 38 § 1 et 45) rappellent que le régime de passage en transit, bien que central, n'épuise pas le droit positif des détroits.

Par ailleurs, le compromis de Montego Bay[30] présente des limites qui tiennent moins au texte lui-même qu'à l'écart grandissant entre les enjeux qu'il devait encadrer et ceux que les détroits concentrent désormais.

L'article 43 de la CNUDM, qui prévoit une obligation de coopération entre États riverains et États utilisateurs pour la protection du milieu marin dans les détroits, demeure faiblement opérationnel en l'absence de mécanismes de mise en œuvre contraignants. Il crée une obligation de moyen, et non de résultat[31]. Plusieurs décennies après l'entrée en vigueur de la Convention, aucun accord général n'a été conclu sur son fondement pour un détroit d'importance mondiale. L'article 39 § 1, qui définit les obligations des navires en transit, n'a pas non plus donné lieu à une clarification jurisprudentielle décisive sur les cas précis

[27] Y. Tanaka, *The International Law of the Sea*, 4e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2023, 601 p.
[28] Convention concernant le régime des Détroits (dite Convention de Montreux) adoptée le 20 juillet 1936, art. 20. Sur l'articulation de ce traité avec la CNUDM, v. Churchill et Lowe, *op. cit.*, pp. 112-114.
[29] M. Jégo, « La Turquie interdit le passage des navires de guerre entre la Méditerranée et la mer Noire », *Le Monde*, 1er mars 2022 [en ligne] https://www.lemonde.fr/international/article/2022/03/01/la-turquie-interdit-le-passage-de-tous-les-navires-de-guerre-par-ses-detroits_6115666_3210.html?srsltid=AU7gw4W6_6-x2MOZ-qRcm7qS3dr6u6I7DNh_mllJz8r8dJAERZfnXai6, consulté le 14 juin 2026.
[30] B. H. Oxman, « The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: the 1976 New York Sessions », *American Journal of International Law*, vol. 71, n° 2, 1977, pp. 247-269.
[31] M. H. B. M. Rusli, « A Historical Overview of the Legal Status of Straits Used for International Navigation Under International Law », *AALCO Journal of International Law*, vol. 1, n° 2, 2012 [en ligne] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2384416, consulté le 12 juin 2026.

(activités de surveillance, collecte de renseignement, manœuvres militaires) que les pratiques contemporaines multiplient.

Ces limites structurelles tiennent également à l'architecture même du régime qui est construit autour des restrictions instituées aux articles 39 et 42 de la CNUDM, qui confinent les compétences normatives de l'État riverain à des domaines strictement énumérés (sécurité de la navigation, prévention, réduction et maîtrise de la pollution, respect des lois douanières, fiscales, d'immigration ou sanitaires). Ce verrouillage normatif crée une tension permanente entre les États navigants et les États riverains, dès lors que ces derniers cherchent à imposer des mesures de sûreté ou de protection environnementale plus exigeantes que les standards verticaux admis. C'est là la cause réelle du contournement observé.

### *B. Le contournement justifié du régime du passage en transit par les pratiques étatiques d'exception*

Les pressions susdécrites à l'introduction ont engendré, dans les détroits, une prolifération de pratiques étatiques qui, sans remettre formellement en cause le régime de passage en transit, en contournent les contraintes. L'extension des régimes d'interception, la multiplication des accords bilatéraux de surveillance et les revendications étatiques sur la protection des infrastructures énergétiques sous-marines dessinent progressivement un espace d'exception que la CNUDM ne prévoit pas, mais que les États construisent empiriquement[32]. Cela peut s'observer à l'aune des attaques systématiques perpétrées par la milice des *Houthis* dans le détroit de Bab el-Mandeb et les mesures de blocage appliquées par l'Iran dans le détroit d'Ormuz.

Pour contrer ces entraves, des coalitions internationales ont déployé des opérations militaires d'envergure, telles que *Prosperity Guardian* sous commandement américain[33] et l'opération européenne *EUNAVFOR ASPIDES*[34], ou encore l'« Alliance multinationale de

[32] G. Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 5e éd., Abingdon, Routledge, 2026, 438 p. J. Kraska et R. Pedrozo, *International Maritime Security Law*, Leiden, Nijhoff, 2013, 968 p.

[33] L'opération Gardien de la prospérité (*Operation Prosperity Guardian*) est une coalition militaire multinationale dirigée par les États-Unis d'Amérique et lancée le 18 décembre 2023 pour protéger le trafic maritime en mer Rouge. Elle vise à contrer les attaques de drones et de missiles menées par les rebelles *Houthis* du Yémen contre les navires commerciaux. Elle fonctionne comme une patrouille routière maritime dans la mer Rouge et le golfe d'Aden pour escorter et assister les navires civils en transit. J. Garamone, « Ryder Gives More Detail on How Operation Prosperity Guardian Will Work », *DOD News*, US Department of War, 2023 [en ligne] https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/article/3624836/ryder-gives-more-detail-on-how-operation-prosperity-guardian-will-work/, consulté le 21 septembre 2026.

[34] L'*EUNAVFOR ASPIDES* a été créée par l'UE le 19 février 2024 en tant qu'opération défensive en réponse à la crise en mer Rouge, à la suite des attaques à répétition menées par les *Houthis* contre le transport maritime international depuis octobre 2023. L'opération a été lancée avec pour mandat de protéger les navires et de préserver la liberté de navigation. Elle est active le long des principales lignes maritimes de communication autour du détroit de Bab el-Mandeb et assure le suivi de la situation maritime dans le détroit d'Ormuz, ainsi que dans les eaux internationales de la mer Rouge, du golfe d'Aden, de la mer d'Arabie, du golfe d'Oman et du golfe. Elle a été prorogée au 28 février 2027 par la Décision (PESC) 2026/439 du Conseil du 23 février 2026 modifiant la décision (PESC) 2024/583 du 8 février 2024.

défense maritime »[35]. Ces interventions, menées en milieu contraint, ravivent une fracture doctrinale délicate quant à l'articulation entre le droit naturel de légitime défense[36] et l'obligation de préserver la liberté de navigation[37].

Cette crise met en lumière la distance entre la lettre du droit conventionnel et la réalité géopolitique des États riverains. En marge du régime du passage en transit, Téhéran recourt de manière croissante à la doctrine juridique du *persistent objector* (objecteur persistant)[38]. N'ayant jamais ratifié la CNUDM, l'Iran soutient que le régime du passage en transit ne relève pas du droit coutumier[39] et cherche à lui substituer un régime de passage inoffensif discrétionnaire. Cette pratique d'exception l'amène à revendiquer le droit unilatéral d'interdire l'accès au détroit d'Ormuz aux navires de guerre ou de commerce des États qu'il qualifie d'« hostiles », transposant des critères de conflictualité terrestre dans un espace de transit internationalisé. En réponse, les États-Unis d'Amérique ont, le 13 avril 2026, imposé un blocus à l'Iran et aux navires liés à l'Iran. Des mesures toutes autant qu'elles sont contestables du point de vue de la CNUDM[40].

Cette dérogation factuelle au droit de la mer se double, à Bab el-Mandeb, d'un glissement vers l'hybridation des statuts juridiques. Le contrôle *de facto* exercé par les *Houthis* sur certains corridors critiques du détroit a instauré un régime d'insécurité systémique. Ils s'arrogent un pouvoir de police maritime informel en triant les navires autorisés à transiter selon leur pavillon, leur destination ou leurs intérêts financiers sous-jacents[41]. En réponse à ces

[35] Formée par 14 pays sous la forme d'une alliance militaire, afin de garantir que les voies navigables vitales à l'échelle mondiale entourant la péninsule arabique (le golfe d'Aden, le détroit de Mandeb et la mer Rouge) restent ouvertes au trafic international face aux menaces des Houthis et d'autres acteurs potentiels, cette instance est consubstantielle à la déclaration conjointe de Riyad (Arabie saoudite) du 30 juillet 2026.

[36] Charte des Nations Unies, art. 51.

[37] U. Ahuja, « Did Operation Prosperity Guardian adhere to the principles of international law, or did it transgress legal boundaries in pursuit of strategic objectives? », *Observer Research Foundation*, Expert Speak, 2024 [en ligne] https://www.orfonline.org/expert-speak/operation-prosperity-guardian-self-defence-or-overreach, consulté le 21 septembre 2026.

[38] M. Youssef, « Does Iran Possess the Right to Close the Strait of Hormuz under International Law? », *International Law Blog*, 2026 [en ligne] https://internationallaw.blog/2026/04/06/does-iran-possess-the-right-to-close-the-strait-of-hormuz-under-international-law/, consulté le 21 septembre 2026. La déclaration illustrative de Kazem Gharibabadi (ministre adjoint des Affaires juridiques et internationales de l'Iran) : « nous sommes en état de guerre, et les conditions de temps de guerre ne peuvent être régies par les règles du temps de paix », tel que cité par S. K. Southey, « Codifying Coercion: Iran's 'New Legal Regime' and the Law of International Straits », *EJIL:Talk!*, 2026 [en ligne] https://www.ejiltalk.org/codifying-coercion-irans-new-legal-regime-and-the-law-of-international-straits/, consulté le 21 septembre 2026.

[39] M. B. A. Syahputra et al., « Legality closure of the Strait of Hormuz in perspective of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea », *Priviet Social Sciences Journal*, vol. 6, n° 8, 2026, pp. 89-99.

[40] A. Marsden et L. Stigaitè, « The Hormuz crisis: are the Iran and US blockades illegal? », *Penningtons Manches Cooper*, 2026 [en ligne] https://www.penningtonslaw.com/insights/the-hormuz-crisis-are-the-iran-and-us-blockades-illegal/, consulté le 21 septembre 2026.

[41] Résolution 2817 (2026) du 11 mars 2026 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle :
- condamne « avec la plus grande fermeté » les frappes de missiles et de drones menées par la République islamique d'Iran contre les territoires du Bahreïn, du Koweït, d'Oman, du Qatar, de l'Arabie saoudite, des Émirats arabes unis et de la Jordanie ;
- dénonce explicitement les tentatives d'entraves, de blocages ou de menaces d'interférence menées par l'Iran à l'encontre du commerce maritime international, particulièrement dans les détroits d'Hormuz et de Bab al-

pratiques restrictives, les États usagers se voient acculés à des contournements géographiques majeurs (notamment via le cap de Bonne-Espérance) qui, bien que motivés par la sécurité logistique, entérinent de fait la perte de contrôle international sur ces verrous maritimes stratégiques[42].

Le détroit de Malacca offre, à front renversé, un contre-modèle qui mérite d'être traité comme un cas d'étude à part entière. Plutôt que de laisser se développer des mesures unilatérales d'exception, la Malaisie, l'Indonésie et Singapour ont négocié, à partir de 2004-2005, un cadre coopératif (les Patrouilles coordonnées MALSINDO et les patrouilles aériennes *Eyes in the Sky*[43]) qui a permis de réduire substantiellement la piraterie sans remettre en cause la liberté de navigation. Le succès relatif de ce dispositif tient à un choix institutionnel précis. Plutôt que de fonder leur action sur une extension unilatérale de compétence, les trois États riverains ont construit un mécanisme de coordination opérationnelle qui laisse intact le statut juridique du détroit. Cette coopération n'a cependant pas résolu l'ensemble des tensions du détroit. Les États utilisateurs demeurent attachés à leur liberté de passage, tandis que les États riverains restent préoccupés par les risques environnementaux liés à la densité du trafic pétrolier, et les flux migratoires irréguliers qui empruntent également ce passage échappent largement au dispositif.

L'accumulation de ces pratiques d'exception dessine ainsi un nouveau droit coutumier de combat qui, tout en se formant silencieusement, constitue un test de résistance de l'ordre juridique international lui-même.

L'insuffisance des réponses conventionnelles face aux pratiques d'exception tient à une raison profonde : le régime de Montego Bay n'a pas été conçu comme un instrument de gestion de la superposition de régimes issus du droit international des droits de l'Homme, du droit international de l'environnement et du droit humanitaire. C'est précisément cette

Mandab ;
- réaffirme le caractère non négociable du droit de passage en transit et de la liberté de navigation dans les détroits internationaux, conformément à la CNUDM, en rappelant que toute tentative d'entraver ces voies d'eau stratégiques constitue une menace sérieuse pour la paix et la sécurité internationales ;
- réitère le soutien du Conseil de sécurité à l'intégrité territoriale des États du Golfe et de la Jordanie tout en soulignant leur droit inhérent à la légitime défense conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies.

[42] UNCTAD, *Navigating troubled waters: Impact to global trade of disruption of shipping routes in the Red Sea, Black Sea and Panama Canal*, United Nations, Geneva, 2024 [en ligne] https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2024d2_en.pdf, consulté le 31 mai 2026 ; A. Benalloum et S. Rajeb, « Le Détroit de Bab El Mandeb : un rôle géopolitique redéfini par la crise politique yéménite », *Revue internationale du chercheur*, vol. 6, n° 3, 2025, pp. 32-55 ; F. H. Guiziou, « Le détroit de Bab el-Mandeb : frictions littorales et maritimes », *Cybergeo : European Journal of Geography, Espace, Société, Territoire*, 2023, pp. 1-20 ; S. Fauret, « Géopolitique du détroit de Bab el-Mandeb », *Les clés du Moyen-Orient*, 8 juil. 2015 [en ligne] https://www.lesclesdumoyenorient.com/Geopolitique-du-detroit-de-Bab-el.html, consulté le 16 juin 2026.

[43] Les Patrouilles coordonnées MALSINDO et les patrouilles aériennes *Eyes in the Sky* (EiS), lancées entre 2004 et 2005 par la Malaisie, l'Indonésie et Singapour. V. M. Bruder, *La piraterie maritime dans le détroit de Malacca : mécanismes de lutte contre la menace*, Mémoire de Master 2, École Normale Supérieure de Lyon, 2021 ; J. H. Ho, « The Security of Sea Lanes in Southeast Asia », *Asian Survey*, vol. 46, n° 4, 2006, pp. 558-574.

superposition que la sécurité bleue permet de mettre en évidence, sans qu'il faille pour autant présumer qu'elle commande, à elle seule, la solution.

## II. La sécurité bleue comme vecteur de transformation du régime juridique des détroits servant à la navigation internationale

Pour dépasser la rigidité du compromis de Montego Bay, l'approche par la « sécurité bleue » propose une grille d'analyse défragmentée (A). Toutefois, la mise en œuvre prospective (C) d'un droit international renouvelé des détroits demeure tributaire de la résolution des obstacles d'effectivité, en particulier l'impunité offerte par les pavillons de complaisance (B).

### *A. Une gouvernance juridique intégrée et convergente : l'expérimentation de la sécurité bleue*

L'intérêt théorique du concept de « sécurité bleue » est de révéler la manière dont la normativité internationale entourant les détroits s'enrichit par l'apport croisé de branches du droit international autonomes.

Le détroit de Gibraltar concentre, mieux que tout autre espace, la superposition de régimes qui caractérise la gouvernance contemporaine des détroits. Espace de passage en transit régi par la CNUDM, il constitue simultanément une frontière extérieure de l'UE assujettie au code frontières Schengen, une zone de protection maritime relevant de la Convention de Barcelone de 1976[44], et un couloir migratoire encadré par la Convention de Genève de 1951[45]. Ces régimes coexistent sans hiérarchie clairement opératoire, produisant des situations d'ambiguïté juridique au détriment des personnes les plus vulnérables.

La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a apporté une réponse partielle à ces situations dans son arrêt de principe *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, rendu en Grande Chambre le 23 février 2012[46]. La Cour y a jugé qu'un navire naviguant en haute mer demeure soumis à la juridiction exclusive de l'État du pavillon, principe qui l'a conduite à reconnaître, dans des affaires concernant des actes accomplis à bord de tels navires, des cas d'exercice extraterritorial de la juridiction de cet État[47]. En l'espèce, le contrôle continu et exclusif *de jure* et *de facto* exercé par l'Italie sur les requérants de nationalités érythréenne et somalienne, embarqués sur ses navires militaires, a suffi à engager sa responsabilité au titre des articles 3[48]

[44] La Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (Convention de Barcelone) a été adoptée le 16 février 1976 à Barcelone et est entrée en vigueur en 1978. La Convention a été amendée en 1995 et rebaptisée Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée. Les amendements à la Convention de Barcelone sont entrés en vigueur en 2004.
[45] La Convention relative au statut des réfugiés a été adoptée le 28 juillet 1951 et est entrée en vigueur le 22 avril 1954.
[46] Cour EDH, Grande Chambre, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, n° 27765/09, 23 février 2012.
[47] *Ibid.*, § 77.
[48] *Ibid.*, §§ 122-138, 146-158.

et 13[49] de la Convention européenne des droits de l'Homme ainsi que de l'article 4[50] du Protocole n° 4, relatif à l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers. La Cour a ainsi contraint les États européens à reconsidérer leurs pratiques de contrôle dans les détroits méditerranéens.

Cette jurisprudence appelle cependant une lecture prudente que l'affaire *S.S. et autres c. Italie*[51] vient nuancer plutôt que confirmer sans réserve. En effet, la Cour a jugé le 20 mai 2025 que l'Italie n'exerçait pas de juridiction extraterritoriale, au sens de l'article 1er de la Convention, sur des naufragés secourus dans la zone de recherche et de sauvetage libyenne, faute pour ses autorités d'avoir exercé sur eux un contrôle effectif comparable à celui de l'affaire *Hirsi Jamaa*. La seule coordination à distance d'une opération de secours (notamment par « la simple ouverture de la procédure de recherche et de sauvetage » à l'initiative du *Maritime Rescue Coordination Centre* de Rome) ne suffit pas à établir la juridiction extraterritoriale[52], à la différence de l'embarquement effectif des personnes concernées à bord d'un navire d'État.

Il convient de distinguer ces situations maritimes des règles prévalant pour le contrôle des frontières terrestres, telles qu'analysées par la Grande Chambre de la CEDH dans l'affaire *N.D. et N.T. c. Espagne*, qui concernait non pas une frontière maritime mais la clôture terrestre séparant l'enclave espagnole de Melilla du Maroc. À l'unanimité, la Grande Chambre a conclu, le 13 février 2020, à la non-violation de l'article 4 du Protocole n° 4, au motif que les requérants s'étaient eux-mêmes placés dans une situation irrégulière en franchissant la frontière en force plutôt que d'emprunter les points de passage légaux existants[53].

Bien que rendu dans un contexte différent, l'arrêt *S.S. et autres c. Italie* révèle que la protection reconnue dans *Hirsi Jamaa* demeure conditionnée à l'établissement d'un contrôle effectif de l'État défendeur et invite, en conséquence, à ne pas généraliser hâtivement la portée de la solution retenue en 2012.

En tout état de cause, la protection juridictionnelle des droits fondamentaux dans le cadre d'opérations de sauvetage et d'interception dans les détroits participe d'une forme d'humanisation du droit de la mer.

Par ailleurs sur le plan environnemental, l'avis consultatif du Tribunal international du droit de la mer (TIDM) du 21 mai 2024 a interprété la définition de la pollution marine figurant à l'article 1er § 1(4) de la CNUDM[54] comme incluant les émissions de gaz à effet de serre

[49] *Ibid*., §§ 201-207.
[50] *Ibid.*, §§ 183-186.
[51] Cour EDH, *S.S. et autres c. Italie*, n° 21660/18, décision d'irrecevabilité du 20 mai 2025, rendue publique le 12 juin 2025.
[52] *Ibid.*, §§ 106-108.
[53] Cour EDH, Grande Chambre, *N.D. et N.T. c. Espagne*, nos 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020.
[54] CNUDM, art. 1er § 1(4) : « on entend par 'pollution du milieu marin' l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et la flore marines, risques pour la santé de l'homme, entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la

d'origine anthropique, dans la mesure où elles contribuent à l'acidification de l'océan[55]. Cette lecture, qui n'a pas été rendue à propos d'un détroit de manière spécifique, ouvre néanmoins une voie d'interprétation pertinente pour l'article 43 de la CNUDM. De la sorte, si la pollution marine au sens conventionnel inclut les émissions de gaz à effet de serre, l'obligation de coopération entre États riverains et navigants pour la protection du milieu marin dans les détroits pourrait, par voie d'interprétation, intégrer une dimension climatique qu'elle ne mentionnait pas explicitement en 1982. Il s'agit là d'une induction raisonnable, et non d'une conclusion établie par le TIDM lui-même.

Deux autres avis consultatifs rendus en 2025 méritent d'être invoqués de manière circonspecte, au motif qu'ils ne portent pas sur les détroits et que leur portée normative reste discutée. L'avis consultatif de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme du 29 mai 2025 énonce qu'un modèle de développement « véritablement durable » suppose de reconnaître les droits inhérents aux écosystèmes[56]. Il affirme que la *Nature* est titulaire de droits et constitue un « sujet collectif d'intérêt général »[57], tout en consacrant un « droit à un climat sain », dérivé du droit à un environnement sain[58]. La Cour va plus loin en affirmant que l'obligation de ne pas causer de dommages irréversibles au climat et à l'environnement constituerait désormais une norme de *jus cogens*, en raison du caractère « existentiel » de cette protection[59]. Cette dernière affirmation, il convient de le souligner, ne va pas de soi. La qualification d'une norme comme relevant du *jus cogens* suppose, en droit international général, la démonstration d'une acceptation et d'une reconnaissance par la communauté internationale des États dans son ensemble comme norme à laquelle aucune dérogation n'est permise[60]. Une démonstration à laquelle la Cour ne s'oblige pas véritablement, se bornant à affirmer le caractère existentiel de l'enjeu climatique sans établir l'*opinio juris* et la pratique étatique constante, qu'exige la formation d'une norme impérative. Cette partie de l'avis a d'ailleurs suscité des critiques doctrinales substantielles[61], certains auteurs y voyant moins la constatation d'un droit positif que la formulation d'un programme normatif encore à construire[62]. Par conséquent, il faut

mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément ».

[55] TIDM, avis consultatif du 21 mai 2024, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international (COSIS)*, affaire n° 31, §§ 163-175.

[56] Cour IDH, avis consultatif n° OC-32/25, *Emergencia climática y derechos humanos*, 29 mai 2025, § 279.

[57] *Ibid.*, §§ 281-283.

[58] *Ibid.*, § 300.

[59] *Ibid.*, §§ 287-291.

[60] Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, art. 53. E. Hansbury, « 1. Le Jus Cogens : sa nature et l'identification de ses normes », *in Le juge interaméricain et le « jus cogens »*, Genève, Graduate Institute Publications, 2011, pp. 9-18.

[61] D. Cerqueira, « Rethinking Law in Times of Climate Tragedy (Part 3) », *Due Process of Law Foundation*, 2025 [en ligne] https://dplf.org/en/2025/10/21/rethinking-law-in-times-of-climate-tragedy-part-3/, consulté le 22 septembre 2026. M. Gehring, « Jus Cogens and the Climate Crisis: The Inter-American Court's Landmark Climate Emergency Advisory Opinion and its Jus Cogens Ruling », *VerfBlog*, 16 juillet 2025, https://verfassungsblog.de/jus-cogens-and-the-climate-crisis/, consulté le 22 septembre 2026.

[62] L. Leriche, « L'avis de la Cour interaméricaine des droits de l'homme relatif à 'l'urgence climatique et les droits de l'homme' (OC-32/25) : un avis révolutionnaire ? », *Billet de l'IREDIES*, 31 mars 2026, p. 7.

distinguer nettement ce que l'avis établit, de ce qu'il suggère sans le démontrer et de ce que l'on peut (tout au plus), en inférer pour le droit des détroits. En effet, tout d'abord l'avis affirme l'existence d'une obligation de diligence raisonnable renforcée en matière climatique, dans l'ordre juridique interaméricain. Par la suite, il allègue la cristallisation d'une norme de *jus cogens*, de laquelle l'on peut percevoir un indice supplémentaire mais non déterminant de la sensibilité croissante du contentieux international aux enjeux climatiques. Cela n'est pas étonnant du juge de San José à qui l'on reconnaît « une jurisprudence luxuriante avec des références aux normes impératives aussi fréquentes que diversifiées [, et un] dynamisme singulier […] dans le domaine du *jus cogens* »[63].

Dans le même sens, l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 23 juillet 2025 sur les obligations des États en matière de changements climatiques reconnaît des obligations de diligence raisonnable en matière de prévention de la pollution marine[64], sans davantage se prononcer sur les détroits.

Ces trois avis, pris ensemble, renforcent l'hypothèse d'une lecture environnementale de l'article 43 de la CNUDM pour lequel ils créent un contexte jurisprudentiel favorable à son évolution interprétative. Bien plus, l'obligation générale de protéger et préserver le milieu marin énoncée à l'article 192 de la CNUDM s'éclaire aujourd'hui à la lumière de cette jurisprudence consultative.

La sécurité bleue s'appuie également sur l'action régulatrice de l'Organisation maritime internationale[65] (OMI) (ex. systèmes de séparation du trafic, zones d'évitement) et sur les initiatives régionales de coopération opérationnelle (ex. accord ReCAAP en Asie pour la lutte contre la piraterie[66]), associées aux bonnes pratiques du secteur privé maritime[67].

---

[63] C. Maia, « Consécration du jus cogens : un dialogue à raviver entre cours internationale et régionales dans l'œuvre de reconnaissance de droits humains impératifs », *Civitas Europa*, n° 45, vol. 2, 2020, p. 313.

[64] CIJ, avis consultatif du 23 juillet 2025, *Obligations des États en matière de changement climatique*. Pour une analyse en français, v. Y. Kerbrat, « L'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 23 juillet 2025 sur les obligations des États en matière de changement climatique », *Journal du droit international (Clunet)*, vol. 4, 2025, pp. 1337-1376 ; M. Torre-Schaub, « Obligations des États en matière de changement climatique : un avis de la CIJ tourné vers le futur », *Droit de l'environnement*, n° 342, décembre 2025, p. 253.

[65] Sur le rôle normatif de l'OMI, v. K. Lim, « Le rôle de l'Organisation maritime internationale dans la prévention de la pollution des océans par les navires et le transport maritime », *chronique ONU*, 30 mai 2017 [en ligne] https://www.un.org/fr/chronicle/article/le-role-de-lorganisation-maritime-internationale-dans-la-prevention-de-la-pollution-des-oceans-par, consulté le 16 juin 2026 ; R. Andrijasevic et W. Walters, « L'Organisation internationale pour les migrations et le gouvernement international des frontières », *Cultures & Conflits*, vol. 4, n° 84, 2011, pp. 13-43.

[66] Le *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia* est le premier mécanisme de coopération intergouvernemental en Asie spécifiquement dédié à la prévention et à la suppression de la piraterie et des vols à main armée commis à l'encontre des navires. Cet accord a été conclu en novembre 2004 et est entré en vigueur en septembre 2006. Lire Y. Shunji, « La coopération régionale contre la piraterie en Asie », *Annuaire français de droit international*, vol. 52, 2006, pp. 391-399.

[67] Sur la privatisation de la sécurité maritime et ses enjeux de responsabilité, v. A. P. Jakobi et K. D. Wolf, *The Transnational Governance of Violence and Crime: Non-State Actors in Security*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, 411 p. ; C. Bueger et T. Edmunds, *op. cit.*

Sur le plan contentieux, les détroits deviennent progressivement des espaces de judiciarisation, nonobstant l'absence d'un corpus jurisprudentiel acquis. L'affaire des travaux de poldérisation dans le détroit de Johor a illustré le rôle du principe de précaution dans les espaces de transit, fondé sur les obligations de la partie XII de la CNUDM[68]. L'affaire de l'*Enrica Lexie* jugée par un tribunal arbitral constitué sous l'annexe VII de la CNUDM a révélé les tensions entre immunités fonctionnelles, compétence pénale et protection des personnes en mer. Le tribunal a reconnu l'immunité fonctionnelle des deux fusiliers marins italiens tout en constatant que l'Italie avait violé la liberté de navigation de l'Inde (garantie par les articles 87 § 1 a) et 90 de la CNUDM), en donnant l'ordre au navire de faire route vers un port indien[69]. Les contentieux relatifs à la responsabilité pour pollution par hydrocarbures ont, par ailleurs, mis en lumière les lacunes des régimes de responsabilité existants[70]. Ces évolutions jurisprudentielles dessinent un ensemble dont la cohérence reste à construire, mais dont la convergence vers une protection renforcée des personnes et de l'environnement dans les espaces de transit demeure perceptible, sous les réserves de méthode que l'on vient d'exposer.

### *B. Les pavillons de complaisance : un défi à l'effectivité de la sécurité bleue*

Si l'intégration des normes environnementales et humanitaires enrichit théoriquement le concept de « sécurité bleue », son effectivité se heurte à un problème structurel du droit de la mer : la généralisation des pavillons de complaisance[71]. Elle fragilise le régime de responsabilité et de contrôle prévu par la CNUDM[72].

---

[68] TIDM, *Travaux de poldérisation à l'intérieur et à proximité du détroit de Johor (Malaisie c. Singapour)*, mesures conservatoires, ordonnance du 8 octobre 2003, Rec. 2003, p. 10, § 99.

[69] CPA, Tribunal arbitral constitué sous l'annexe VII de la CNUDM, *affaire relative à l'incident de l'« Enrica Lexie » (République italienne c. République de l'Inde)*, sentence du 21 mai 2020. Le tribunal, dont la Cour permanente d'arbitrage a assuré le greffe, a reconnu l'immunité fonctionnelle des deux fusiliers marins italiens s'agissant de la compétence pénale, tout en jugeant que l'Italie avait violé les articles 87 § 1 a) et 90 de la CNUDM en ordonnant au navire de faire route vers un port indien, et en condamnant l'Italie à réparation à ce titre.

[70] Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, adoptée le 29 novembre 1969, entrée en vigueur le 19 juin 1975, remplacée par le protocole de 1992. V. L. Savadogo, « Obligations et responsabilités des États dans les espaces maritimes non délimités », *in* M.-P. Lanfranchi (dir.), *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Bilan et perspectives*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2024, pp. 207-230.

[71] Selon le juriste américain Boczek, « un pavillon de complaisance peut se définir comme le pavillon de tout pays qui autorise l'immatriculation des navires possédés et contrôlés par l'étranger, à des conditions qui, pour des raisons quelconques, sont commodes et adéquates pour les personnes qui demandent cette immatriculation », tel que cité par P. Boisson, *Politiques et droit de la sécurité maritime*, Paris, Édition Bureau Veritas, 1998, p. 517.
Pour distinguer les pavillons de complaisance des paradis fiscaux, une étude de l'OCDE de 1971, sur la base du rapport d'une commission présidée par Lord Rochdale pour le gouvernement britannique de 1970, a énuméré six points communs aux pavillons de complaisance à savoir : la possession ou le contrôle des navires par des non-résidents ; un accès facile aux registres d'immatriculation ; des impôts peu élevés ; un pays d'immatriculation de faible puissance ; la possibilité d'employer un équipage de non-ressortissants ; l'absence de moyens suffisants de l'État d'immatriculation pour exercer un contrôle sur les navires et pour faire respecter les exigences des conventions internationales. OCDE, « Study on flags of convenience », *Journal of Maritime Law and Commerce*, 1973, vol. 4, n° 2, pp. 231-254.

[72] J.-M. Roux, *Les pavillons de complaisance*, Paris, LGDJ, 1961, 150 p.

Tout d'abord, l'article 91 de la CNUDM dispose que « chaque État fixe les conditions auxquelles il accorde sa nationalité aux navires » et qu'« il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire ». Ce « lien substantiel » (*genuine link*) est indissociable de l'obligation posée à l'article 94, pour tout État d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon.

En pratique, plus de 45 % du tonnage commercial mondial (et une part majeure du trafic empruntant les détroits stratégiques) est immatriculé auprès d'États pratiquant un libre enregistrement, au premier rang desquels le Panama, le Libéria et les Îles Marshall[73]. Cette concentration du tonnage sous pavillons de complaisance illustre une dissociation croissante entre la nationalité formelle du navire et la capacité (ou la volonté) de l'État du pavillon d'assurer un contrôle réel[74], conformément aux exigences de diligence requise (*due diligence*) dégagées par la jurisprudence[75] et la doctrine[76] à partir de l'article 94. Pour le TIDM en l'occurrence : « une fois un navire immatriculé, l'[É]tat du pavillon est tenu, aux termes de l'article 94 de la Convention, d'exercer sa juridiction et son contrôle effectifs sur ce navire afin de s'assurer qu'il est exploité en conformité avec les règles, procédures et pratiques internationales généralement acceptées. C'est ce que veut dire 'lien substantiel' »[77].

Par la suite, la multiplication de navires vétustes appartenant à des propriétaires réels dissimulés sous des cascades de sociétés-écrans, naviguant sans assurance de responsabilité civile éprouvée et désactivant leurs systèmes d'identification automatique (AIS), constitue une menace directe pour la sécurité physique et environnementale des détroits. Ces pratiques, souvent qualifiées de « flotte fantôme » (*dark fleet*), rendent particulièrement aléatoire l'application des obligations de l'État du pavillon en cas d'accident ou de marée noire dans un point d'étranglement. L'État du pavillon est alors fréquemment incapable (voire peu enclin) d'exercer ses pouvoirs de sanction ou d'assumer ses obligations de diligence, alors même que l'article 94 lui impose de prendre « toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer » et de veiller au respect des règles internationales. Cette carence compromet l'effectivité

[73] UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2023 : Towards a green and just transition, op. cit.*

[74] CJUE, 25 février 2016, *Elliniko Dimosio contre Stefanos Stroumpoulis e.a.*, aff. C-292/14, §§ 4, 62-65. La Cour affirme qu'« il ressort de l'article 94, paragraphes 1 et 2, sous b), de la CNUDM que tout État exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon et que tout État exerce, en particulier, sa juridiction conformément à son droit interne sur tout navire battant son pavillon, ainsi que sur le capitaine, les officiers et l'équipage pour les questions d'ordre administratif, technique et social concernant le navire. »

[75] TIDM, avis consultatif du 27 novembre 2013, *Demande d'avis consultatif soumise par la Commission sous-régionale des pêches*, §§ 194-199. TIDM, *Affaire du navire « Virginia G » (Panama/Guinée-Bissau)*, arrêt du 14 avril 2014, Rec. 2014, p. 4.

[76] H. Matagne Dzumdjo, *La problématique des pavillons de complaisance à l'ère du développement durable*, Mémoire de Maîtrise en droit international, Université du Québec à Montréal, 2019, 145 p.

[77] TIDM, avis consultatif du 27 novembre 2013, *op. cit.*, § 113. Pour le juge José Luís Jesus : « c'est en vérifiant que cet [É]tat s'acquitte, s'agissant d'un navire donné, des obligations visées à l'article 94, que l'on doit appliquer le critère de l'existence ou non d'un lien substantiel entre l'[É]tat du pavillon et le navire. » TIDM, *Affaire du navire « Virginia G »*, *op. cit.*, Opinion dissidente du juge Jesus, p. 132, § 46 [en ligne] https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.19/judgment_published/A19_Jesus_diss_op.pdf, consulté le 22 septembre 2026.

de la « sécurité bleue », en particulier dans les zones de fort trafic où les risques de pollution majeure et d'atteintes aux droits humains à bord sont les plus élevés[78].

Enfin, face à la carence structurelle de certains États du pavillon, la mise en œuvre effective de la sécurité bleue suppose un rééquilibrage au profit de l'État du port et de l'État riverain. Les *Memoranda of Understanding* régionaux sur le contrôle par l'État du port (Paris, Tokyo, etc.) permettent d'exercer un contrôle technique, social et environnemental sur les navires étrangers faisant escale, indépendamment de la faiblesse du pavillon. Parallèlement, l'article 218 de la CNUDM habilite l'État du port à engager des procédures pour des rejets illicites survenus en haute mer, renforçant ainsi la police environnementale portuaire au service de la protection du milieu marin. Dans les détroits, l'extension des prérogatives de police environnementale de l'État riverain sur la base de l'article 218 et des accords de coopération régionale apparaît comme un complément indispensable pour pallier l'impunité inhérente aux pavillons de complaisance et garantir une application concrète du « droit international renouvelé » de la sécurité bleue.

### *C. Les voies d'une transformation du droit des détroits : la pérennisation de la sécurité bleue*

Dans une perspective de *lege ferenda*, la pérennisation de la sécurité bleue dans les détroits appelle des réformes ciblées.

La voie la plus immédiate est coopérative. Le succès de Malacca démontre qu'il est possible de compléter, sans modifier la CNUDM, le cadre conventionnel par des dispositifs de surveillance et de sécurité efficaces. Des coalitions volontaires d'États riverains et navigants fondées sur l'article 43 (qui renferme une obligation de moyen, et donc juridiquement disponible) pourraient étendre cette logique aux détroits d'Ormuz, de Bab el-Mandeb et de Gibraltar, en articulant sécurité de la navigation, protection des personnes et préservation des écosystèmes. Cette piste a l'avantage de ne requérir aucune révision conventionnelle. Son prix est sa dépendance à la volonté politique.

Une seconde série de propositions vise la protection des personnes. La multiplication des naufrages meurtriers dans les détroits méditerranéens et malais exige une refonte des obligations de sauvetage en mer. Un protocole additionnel à la Convention SAR imposant des obligations de débarquement dans des ports sûrs représenterait une avancée substantielle, à condition de résoudre la tension entre la logique de contrôle des frontières et les obligations humanitaires[79]. Sur le plan environnemental, la classification des détroits les plus sensibles en zones de contrôle des émissions renforcées (au titre de l'annexe VI de MARPOL), combinée à

[78] P. Ricard, « La Partie XII de la CNUDM, 40 ans après Montego Bay » *in* M.-P. Lanfranchi (dir.), *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer : bilan et perspectives*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2024, pp. 337-359.

[79] Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes adoptée le 27 avril 1979 et entrée en vigueur le 22 juin 1985. Voir également, le projet de Résolution MSC.167(78) adopté le 20 mai 2004 « Directives sur le traitement des personnes secourues en mer ».

des aires marines protégées dans leurs abords, permettrait de concilier liberté de navigation et protection des écosystèmes[80]. Les outils de gestion par zone de l'Accord BBNJ de 2023, entré en vigueur le 17 janvier 2026, pourraient inspirer, par voie d'accord d'application de la CNUDM, des mécanismes analogues[81].

Une troisième série de propositions concerne la protection des infrastructures critiques. Les articles 113 à 115 de la CNUDM sur la protection des câbles et pipelines sous-marins demeurent déclaratoires. Les explosions des gazoducs *Nord Stream* 1 et 2 en septembre 2022 ont démontré l'inadéquation du droit existant pour déterminer la responsabilité et organiser la réparation[82]. La création de zones de protection spéciale assorties de mécanismes de responsabilité adaptés constitue une piste crédible. Le développement des systèmes d'armes létaux autonomes et des drones sous-marins pose, quant à lui, des questions inédites au croisement du droit international humanitaire et du droit de la mer. En effet, l'article 57 § 2 du Protocole additionnel I rédigé à l'aune des opérations terrestres et aériennes, n'offre pas de réponse complète aux précautions exigibles d'un engin autonome dans un espace de transit dense[83].

Sur un plan plus spéculatif, deux évolutions structurelles méritent d'être anticipées. L'élévation du niveau des mers pourrait modifier les lignes de base côtières, déplacer la délimitation entre zones de passage inoffensif et de passage en transit, voire transformer la qualification de certains détroits. Les travaux de la Commission du droit international ont commencé à documenter ces risques sans y apporter de réponse normative définitive. En analysant les conséquences juridiques de l'élévation du niveau de la mer sur les éléments constitutifs de l'État, avec une emphase sur la situation des petits États insulaires du Pacifique (qui sont parmi les plus exposés à ce phénomène climatique et susceptibles d'être partiellement ou totalement submergés à moyen terme), Hana Drif propose plusieurs pistes d'adaptation juridique. Elle suggère notamment de figer les lignes de base servant au calcul des espaces maritimes afin que les États touchés ne perdent pas leurs droits maritimes malgré

[80] Annexe VI de la Convention MARPOL portant sur les Règles relatives à la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires et la résolution MEPC.176(58) du 10 octobre 2008 adoptée par le Comité de protection de l'environnement marin. Sur les aires marines protégées dans les espaces de transit, v. T. Scovazzi, « Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 19, n° 1, 2004, pp. 1-17.

[81] Accord se rapportant à la CNUDM et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (Accord BBNJ), 19 juin 2023, entré en vigueur le 17 janvier 2026 ; v. A. Boyle, « Further Development of the Law of the Sea Convention : Mechanisms for Change », *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 54, n° 3, 2005, pp. 563-584.

[82] CNUDM, art. 113-115 ; v. C. Schaller, « Sabotage of Submarine Cables and Pipelines as a Use of Force and Armed Attack », *International Law Studies*, vol. 106, 2025, pp. 173-205 ; A. Lott, « Conventional Jurisdictional Approaches to Protecting Submarine Cables and Pipelines », *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 74, suppl. S1, 2025, pp. 63-84 ; S. Ryan, « Submarine Communication Cables and Belligerent Rights in Armed Conflict », *Ocean Yearbook*, vol. 38, 2024, pp. 459-503 ; J. Halog *et al.*, « Submarine Infrastructures and the International Legal Framework », *Transactions on Maritime Science*, vol. 13, n° 1, 2024 [en ligne] https://www.toms.com.hr/index.php/toms/article/view/739/557, consulté le 22 septembre 2026.

[83] Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949 adopté le 8 juin 1977, art. 57 § 2 ; CICR, *Autonomous weapon systems : Technical, military, legal and humanitarian aspects*, Genève, Suisse, 2014, 102 p.

le recul de leur littoral. Elle défend aussi la création d'un statut d'« État naufragé », permettant aux États dont le territoire aurait été submergé de poursuivre leur existence juridique depuis le territoire d'un État tiers, sur la base d'accords conclus entre États. Une solution qui s'inscrit en réponse au cri d'alerte lancé par le Premier ministre des Îles Salomon, Matthew Cooper Wale, en ces termes : « [n]os îles sont englouties par la mer. »[84]

La susnommée ouvre ainsi des perspectives concrètes pour accompagner l'adaptation des États les plus vulnérables aux effets de l'élévation du niveau de la mer, tout en garantissant la protection de leurs populations et la préservation de leur personnalité juridique internationale[85].

En outre, la question du statut juridique des futures routes d'approvisionnement en hydrogène liquéfié reste ouverte. Dès lors, les navires qui transporteront ce combustible bénéficieront-ils du régime de passage en transit de la CNUDM au même titre que les pétroliers ? Ou leur dangerosité particulière justifiera-t-elle l'adoption de restrictions spéciales dans les détroits ? Le droit international n'offre pas encore de réponse à ces interrogations. C'est précisément ce type de vide que la prospective normative doit combler[86] par la capacité anticipative du droit des détroits sur de telles évolutions, évitant de les subir.

Enfin, la notion de patrimoine commun de l'humanité consacrée par l'article 136 de la CNUDM pour la zone internationale des fonds marins pourrait inspirer une gouvernance renforcée des détroits d'importance mondiale[87]. Une voie qui se heurte à de fortes résistances politiques, et que l'on mentionne donc comme horizon d'analyse plutôt que comme proposition opérationnelle. La cohérence de l'ensemble suppose que ces pistes soient subordonnées à la condition de l'effectivité. La transformation de régime renouvelé devra préciser qui contrôle, qui sanctionne, et comment les États du pavillon de complaisance seront mis en mesure ou contraints d'exécuter les obligations conventionnelles.

Le régime juridique des détroits servant à la navigation internationale, tel que façonné par le compromis de Montego Bay en 1982, ne peut plus être appréhendé comme un système isolé, centré exclusivement sur la sauvegarde de la liberté de navigation marchande et militaire. Face à la prolifération des risques asymétriques, aux menaces de catastrophes écologiques et aux drames humanitaires, le cadre traditionnel montre ses limites théoriques et pratiques.

[84] Discours prononcé lors de la 81e Assemblée générale des Nations Unies, le 25 septembre 2026 [en ligne] https://gadebate.un.org/fr/81/solomon-islands, consulté le 28 septembre 2026.
[85] H. Drif, *Le statut d'État au défi de l'élévation du niveau de la mer*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne, 2025, 349 p.
[86] IEA, *Global Hydrogen Review 2025*, IEA, Paris, 2025 [en ligne] https://www.iea.org/reports/global-hydrogen-review-2025, consulté le 17 juin 2026.
[87] K. Baslar, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, 427 p. ; C. Chinkin, *Third Parties in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 1993, 385 p.

La grille d'analyse de la « sécurité bleue » en décloisonnant le droit international de la mer pour y associer les exigences du droit de l'environnement, des droits de l'Homme et du droit de la sûreté maritime, offre un vecteur précieux d'articulation et de modernisation normative. Elle démontre que la protection des flux maritimes ne s'oppose pas à la préservation des écosystèmes et de la vie humaine, mais en constitue le corollaire indissociable.

Toutefois, la portée de cette défragmentation normative demeure conditionnée par l'efficacité de sa mise en œuvre. Tant que le système maritime international tolérera les défaillances structurelles des pavillons de complaisance et l'opacité des flottes fantômes, les détroits internationaux demeureront exposés à des vulnérabilités majeures. La consolidation de la sécurité bleue dans les points d'étranglement stratégiques de la planète exige ainsi un réengagement multilatéral fort, plaçant la coopération opérationnelle, la responsabilité effective des acteurs du transport maritime et la justice environnementale au cœur d'un droit de la mer transformé.

# Variétés

1. Pascal Jean-Baptiste, « L’unité de l’État en droit international : entre fait et norme. Réflexions à partir du droit interaméricain de la réparation des droits de l’homme »..... 157
2. Lise Bernard-Apéré, « De la libéralisation à la sécurisation des échanges : le droit du commerce international à l’épreuve du *de-risking* »..... 183
3. Junior Mumbala Abelungu, « L’appréhension du droit international par le Comité africain d’experts sur les droits et le bien-être de l’enfant »..... 205
4. Rita Rubayi Salama, « À la recherche des critères d’un mécanisme de vérité efficace et durable : une lecture critique de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) congolaise à la lumière d’expériences africaines »..... 231

# L'unité de l'État en droit international : entre fait et norme. Réflexions à partir du droit interaméricain de la réparation des droits de l'homme

Pascal Jean-Baptiste[1]

## Introduction

Suivant une conception dorénavant classique, il prévaut en droit international, notamment en matière de responsabilité/réparation, l'idée de l'unité de l'État comme sujet de droit responsable. C'est une idée structurante du droit international moderne, reposant, par ailleurs, sur une définition non moins formaliste et purement normative de l'État[2]. De manière opérative, elle remplit un rôle réel en ce sens qu'elle a le mérite d'organiser logiquement et de manière simple l'imputabilité de la responsabilité internationale de l'État. Il y va de la personnalité internationale qui requiert l'État en tant qu'être corporatif, détaché des éléments le composant. En effet, le droit international ne distingue pas selon que le manquement à une obligation internationale résulte d'une erreur, d'un acte dolosif d'un agent ou d'un fonctionnaire ou de l'organisation juridique et institutionnelle interne de l'État. La personnalité internationale de l'État étant indivisible, le droit international ne fait que constater l'inexécution des obligations internationales, le cas échéant. Autrement dit, les difficultés ou les obstacles découlant de la structure de l'ordre juridique ou de l'appareil administratif de l'État ne sont pas justificatifs d'un manquement à des obligations internationales[3].

Le droit interaméricain, au sens du droit né de la Convention américaine des droits de l'homme (ci-après la CADH ou la Convention américaine), ne dément pas, *a priori*, cette conception formaliste de l'attribution de la responsabilité de l'État en général. En effet, la Convention américaine, incluant les arrêts de la Cour interaméricaine, s'impose « à toutes les autorités et à tous les organes nationaux, indépendamment de leur appartenance au pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire, dans la mesure où l'État est responsable dans son ensemble et engage sa responsabilité internationale en cas de non-respect des instruments internationaux auxquels il a adhéré »[4]. Il y va de l'indivisibilité de la personnalité internationale de l'État.

---

[1] Maître d'enseignement, Université Catholique de Lyon.

[2] Comme l'incarne cette synthèse de l'article 4 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (2001), « *le comportement de tout organe de l'État est considéré comme un fait de l'État d'après le droit international, que cet organe exerce des fonctions législative, exécutive, judiciaire ou autres, quelle que soit la position qu'il occupe dans l'organisation de l'État, et quelle que soit sa nature en tant qu'organe du gouvernement central ou d'une collectivité territoriale de l'État.* »

[3] On ne saurait, en ce sens, oublier le net libellé de l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 : « *Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité* ».

[4] E. Ferrer Mac-Gregor Poisot, « Voto razonado », para 60, *in* Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores c. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C, № 220 ; S. García Ramírez, « Voto razonado », para 27, *in* Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang c. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2003, Serie C, № 101.

Toutefois, ce premier cadre d'analyse est purement normatif de l'attribution et de la responsabilité. Le focus est mis quasi-exclusivement sur l'unité internationale de l'État comme destinataire de l'obligation internationale. Pourtant, l'État est également une pluralité institutionnelle. Une inévitable réalité que l'on ne saurait occulter quand il s'agit de considérer la mise en œuvre nationale des engagements internationaux de celui-ci. Le droit interaméricain des droits de l'homme, notamment en ce qui a trait aux arrêts de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (ci-après la Cour interaméricaine ou la juridiction interaméricaine), illustre, à plusieurs égards, l'insuffisance de la conception formelle de l'attribution à expliquer pleinement la question de l'exécution des décisions internationales.

En effet, en règle générale, l'exécution de l'acte juridictionnel international est souvent considérée comme relevant de la phase dite « post-adjudicative »[5], en ce sens que l'État, en tant que souverain, est libre de choisir les moyens de mise en œuvre qu'il souhaite afin d'exécuter les obligations résultant de la décision internationale. Cependant, le droit interaméricain des droits de l'homme a construit sa différence significative sur ce point. En effet, la question de l'exécution des décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme n'échappe pas à cette juridiction[6]. Elle considère que l'affaire ne sera close, le cas échéant, qu'après sa supervision de l'exécution[7]. Cette exécution n'est pas ainsi considérée comme une question autonome de la question plus générale de l'exécution des obligations tirées de la CADH. Dit autrement, ces arrêts sont considérés, en ce sens, comme des moyens faisant autorité pour rappeler des obligations préexistantes. En conséquence, un droit à l'exécution de la décision a même été ainsi façonné par la Cour interaméricaine[8]. De plus, la pratique de la juridiction interaméricaine consiste à ne pas se limiter à relever les manquements de l'État en cas de violation des obligations de la Convention américaine des droits de l'homme. Elle a pour habitude de préciser les mesures à entreprendre par l'État afin de se mettre en conformité avec le droit interaméricain et de réparer le préjudice qui en résulte. La dynamique de l'exécution des arrêts de la juridiction interaméricaine implique, eu égard à la variété et à la nature des mesures ordonnées, qu'au sein de l'État les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire entreprennent des actions spécifiques[9]. Autrement dit, les réparations

[5] Cf. Sh. Rosenne, « L'exécution et la mise en vigueur des décisions de la CIJ », *R.G.D.I.P.*, 1953, pp. 532-583.

[6] Dès ses premiers arrêts, la Cour interaméricaine s'est revendiquée du pouvoir juridictionnel de supervision de l'exécution des arrêts qu'elle rend. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez c. Honduras*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de julio de 1989, Serie C, № 7, punto resolutivo 5 ; *Caso Godínez Cruz c. Honduras*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 21 de julio de 1989, Serie C, № 8, punto resolutivo 5. Elle a étendu son pouvoir juridictionnel de supervision des arrêts aux mesures générales (et non plus seulement aux indemnisations comme avant) qu'elle ordonne dans l'affaire *Benavides Cevallos contre l'Équateur*. Corte IDH, *Caso Benavides Cevallos c. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de junio de 1998, Serie C, № 38, punto resolutivo 5.

[7] Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria c. Argentina*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Serie C, № 39, punto resolutivo 7.

[8] Sur ce point, voir S. Reca Milanta, *La tutela ejecutiva en el sistema interamericano de derechos humanos. Siguiendo las huellas del cumplimiento*, Tirant lo Blanch, México, 2024, 446 p.

[9] E. A. Hernández Ávila, « Poder legislativo y cumplimiento de las sentencias de la Corte interamericana de derechos humanos : a propósito de México », *Ciencia jurídica*, Vol. 10, № 20, 2020, p. 94.

ordonnées par la Cour interaméricaine et leur supervision font apparaître la pluralité des acteurs internes dont dépend l'exécution.

Les mesures de réparation ordonnées par la juridiction interaméricaine mettent-elles à l'épreuve l'unité internationale de l'État ?

La juridiction interaméricaine rend compte de l'ensemble de ses activités, notamment de l'état de l'exécution de ses arrêts, dans ses rapports annuels. Ainsi, dans son rapport annuel de 2025, la Cour interaméricaine relève que 336 affaires, englobant 1865 mesures de réparations, sont encore au stade de supervision de l'exécution[10]. Une augmentation constante de ces affaires est observée au cours des 10 dernières années[11]. Ainsi, au regard de ces statistiques officielles (et surtout brutes), les inexécutions des arrêts de la Cour sont fréquemment relevées. De fait, peu d'arrêts sont intégralement exécutés[12]. En effet, une étude a révélé sur tous les arrêts rendus par la juridiction interaméricaine depuis son premier arrêt (1988) à 2018 (décembre), soit un total de 240 arrêts (au fond), seuls 31, soit 12,9% ont été pleinement exécutés[13].

Dans cette perspective, une partie de la doctrine conclut de manière hâtive et simpliste à une crise de conformité[14]. Si on ne peut pas nier que ces statistiques illustrent des difficultés de l'exécution des arrêts dans le droit interaméricain des droits de l'homme, la logique de la « crise de conformité » est trop binaire : l'arrêt est exécuté ou non. La seule considération de l'unité internationale de l'État fait écran à une explication plus détaillée du pourquoi de ce problème d'exécution. Alors même qu'il est relevé systématiquement dans les rapports annuels de la Cour interaméricaine que « le nombre de réparations ordonnées, ainsi que leur nature et leur complexité, ont un impact sur le temps qu'une affaire peut passer au stade de

[10] Cour IDH, *Rapport annuel de 2025*, p. 77. Au 4 décembre 2025, la Cour de San José avait rendu 588 arrêts au total.

[11] En 2015, il y avait 172 affaires au stade de la supervision de l'exécution ; 237 en 2020. Des chiffres rappelés dans le rapport de 2025, p. 78.

[12] En 2025, seul un total de 59 affaires a été classé par la Cour interaméricaine (*Rapport annuel de 2025*, p. 99) dont seulement 4 au cours de l'année 2025. Dans ce registre formel/dogmatique, l'arrêt est ou n'est pas exécuté. Il est attendu une conformité à l'intégralité de ce qui a été ordonné (dans le dispositif). Or, celle-ci n'est pas atteinte quand bien même l'État serait en train de prendre des mesures d'exécution. Enfin, l'arrêt est exécuté lorsque la Cour interaméricaine, l'organe de surveillance, conclut en ce sens.

[13] M. Silva Abbott, « Un análisis radiográfico del cumplimiento de las sentencias de la Corte interamericana de derechos humanos », *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Vol. 26.3, 2020, p. 697.
Une autre étude observe pour la période 2008-2020, un taux de 18% de décisions totalement exécutées. Cf. O. Pardo Martínez, « Justicia convencional : cumplimiento de sentencias de la CIDH, mandatos y perspectivas 2008-2020 », *NOVUM JUS*, Vol. 16, № 2, 2022, p. 301 (pp. 283-303).

[14] En considérant le taux de conformité, les délais de conformité ainsi que le grand nombre de pétitions, pour certains, le mécanisme interaméricain de protection des droits de l'homme « n'offre pas une réponse efficace et opportune aux personnes concernées ». F. Basch and others, « The Effectiveness of the Inter-American System of Human Rights Protection : A Quantitative Approach to its Functioning and Compliance with its Decisions », *SUR – International Journal On Human Rights*, Vol. 1, № 12, 2010, p. 28.

supervision de l'exécution »[15]. De plus, « la mise en œuvre de certaines mesures de réparation présente un niveau de difficulté plus élevé »[16]. La nuance devrait s'imposer.

Au sens strict, la notion d'exécution peut être entendue comme la conformité à ce qui a été ordonné[17]. Ce qui devrait impliquer un changement dans le comportement de l'État, au sens que « l'exécution des arrêts intervient lorsqu'un État soumis à la Cour met en œuvre les mesures requises par l'un de ses arrêts ou s'abstient de mener des actions interdites par ledit arrêt »[18]. Il y a là une relation entre les exigences de la décision judiciaire et le comportement de l'État qui a été condamné. Déterminer s'il y a exécution ou pas, c'est saisir clairement le comportement exigé par la décision et une évaluation du comportement de l'État condamné, afin de procéder à une comparaison entre les deux. Le respect, en tant que comportement induit par la décision, peut être ainsi plus ou moins restreint ou étendu.

Dans cette perspective, l'exécution apparaît comme une affaire de degrés et non une situation du tout ou rien[19]. Elle prend la forme d'un dégradé au ton plus ou moins soutenu, allant de la conformité totale à l'inexécution totale, en passant par la conformité partielle. La juridiction interaméricaine fait, elle-même, état, sur son site et dans ses rapports annuels, de ce spectre relativement à l'exécution de ses décisions. Elle peut ainsi juger de la conformité totale[20], de la conformité partielle[21], des décisions non exécutées[22] et des affaires pendantes[23]. Pour autant, les informations fournies par la Cour interaméricaine ne sont pas suffisantes pour clarifier le niveau réel de l'exécution de ses arrêts[24].

---

[15] Cour IDH, *Rapport annuel 2025*, p. 78.

[16] *Ibid*.

[17] Ce sens strict permet de distinguer « l'exécution » par rapport à des notions voisines comme les « effets » ou les « impacts » de la décision en général. Comme le relève Alexandra Huneeus, cela n'inclut pas les mesures prises par des acteurs qui ne sont pas soumis à la décision, ni les mesures prises en réponse à cette décision mais qui ne sont pas exigées par celle-ci. A. Huneeus, « Compliance with International Court Judgments and Decisions », *in* K. J. Alter, C. Romano and Y. Shany (eds.), Oxford Handbook of International Adjudication, Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper № 1219, 2013, p. 6. Consulté ici : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2198595

[18] *Ibid.*

[19] Un spectre, suivant la littérature spécialisée : F. Basch and others, « The Effectiveness of the Inter-American System of Human Rights Protection : A Quantitative Approach to its Functioning and Compliance with its Decisions », *op. cit.* ; J. Schönsteiner y J. Couso, « La implementación de las decisiones de los órganos del Sistema interamericano de derechos humanos en Chile : Ensayo de un balance », *Revista de Derecho*, Año 22, № 2, 2015, pp. 315-355 ; M. Silva Abbott, « Un análisis radiográfico del cumplimiento de las sentencias de la Corte interamericana de derechos humanos », *op. cit*., p. 679.

[20] Lorsqu'elle juge que l'État s'était acquitté de toutes les obligations imposées dans l'arrêt au fond. Par une décision, elle classe l'affaire.

[21] L'État n'a exécuté que partiellement ses mesures de réparation. Par exemple, les indemnités ont été versées en totalité ou en grande partie.

[22] Soit, rien ne s'est produit, soit, le niveau d'exécution est trop minime. Certaines de ces affaires, en raison de leur gravité, peuvent être notifiées à l'Assemblée de l'OEA (Organisation des États américains) conformément à l'article 65 de la CADH.

[23] Cas généralement d'affaires trop récentes. De fait, ces affaires ne font pas l'objet d'une exécution intégrale. Elles peuvent ainsi être en situation de non-exécution ou d'exécution partielle.

[24] M. Silva Abbott, « Un análisis radiográfico del cumplimiento de las sentencias de la Corte interamericana de derechos humanos », *op. cit.*, p. 679.

Ainsi, au cadre d'analyse normatif, il faut tenir compte du cadre empirique afin de mieux rendre compte des enjeux et défis de la question de l'exécution des arrêts de la juridiction interaméricaine. L'approche formaliste de l'attribution ne permet pas, à elle seule, de comprendre véritablement les dynamiques d'évolution des rapports entre les acteurs internationaux, comme la Cour interaméricaine, et les acteurs dans l'État, comme les pouvoirs constitués, ainsi engagées par le développement du droit de la réparation interaméricaine.

Il existe ainsi une tension entre l'unité juridique de l'État, considérée par le droit international, notamment au titre de ses obligations internationales, et sa pluralité institutionnelle, décisive dans la mise en œuvre interne desdites obligations. C'est dans cette tension qu'il faut comprendre les limites de l'approche binaire exécution/inexécution.

Cette contribution s'inscrit dans la perspective d'un apport doctrinal qui se veut moins dogmatique dans l'analyse des défis et enjeux des décisions internationales dans les ensembles nationaux. De plus, l'approche formaliste sous-estime d'importants autres effets que ceux attendus dans les mesures de réparation[25]. En ce que certains effets se reflètent dans la redéfinition des disputes entre acteurs (groupes de victimes, agents étatiques, etc.), il est intéressant de regarder au-delà de l'unité internationale de l'État, c'est-à-dire de l'État comme acteur unitaire ou monolithique[26]. Le pouvoir de l'État ne s'exerce pas seulement de façon verticale, des contre-pouvoirs, des résistances se projettent également dans son intérieur. Il existe ainsi des « jalons d'engagements » et des « jalons de résistance » qui caractérisent la relation entre les organes de l'État et les décisions des organes du système interaméricain[27]. Dans le système interaméricain, l'étape de l'exécution est, suivant certains, « la plus compliquée, car elle requiert un plus grand effort et engagement pour exécuter pleinement ce qu'ordonne la Cour interaméricaine »[28].

Le regard prenant en compte la réalité empirique de l'État peut s'avérer particulièrement intéressant dans la compréhension du droit interaméricain en général et particulièrement en matière de réparation et exécution des arrêts. Alexandra Huneeus a été parmi les premiers à utiliser l'approche dans les études de conformité au prisme des acteurs nationaux[29]. Cette étude

[25] Voir en ce sens, P. Engstrom, « Reconceptualising the Impact of the Inter-American Human Rights System », *Revista Direito e Práxis*, Vol. 08, № 2, Rio de Janeiro, 2017, pp. 1250-1285.

[26] O. Parra Vera, « El impacto de las decisiones interamericanas : notas sobre la producción académica y una propuesta de investigación en torno al "empoderamiento institucional" », *in* A. Von Bogdandy, M. Morales Antoniazzi y E. Ferrer Mac-Gregor (Coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro /Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, México, 2017, p. 512.

[27] J. Schönsteiner y J. Couso, « La implementación de las decisiones de los órganos del Sistema interamericano de derechos humanos en Chile : Ensayo de un balance », *op. cit.*

[28] L. Benavides, « La despolitización del proceso de ejecución de sentencias de la Corte interamericana de derechos humanos », *in* E. Corzo Sosa et al. (coords.), *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de derechos humanos*, Tirant lo Blanch, México, 2013, p. 83.

[29] Elle démontre que les mesures ordonnées par la Cour interaméricaine ont moins de chance d'être mises en œuvre lorsqu'elles impliquent l'action des acteurs du système judiciaire. A. V. Huneeus, « Courts Resisting Courts : Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights », *Cornell International Law Journal*, vol. 44, № 3, 2011, p. 495.

entend bien mettre en évidence la pluralité institutionnelle de l'État dans la mise en œuvre des mesures de réparation pour lesquelles il est responsable comme un tout en droit international. La tension qui en résulte permettra de mieux approfondir la question du pourquoi du problème de l'exécution des arrêts interaméricains. Le respect des mesures de réparation présente un niveau de difficulté très variable. L'exécution varie en fonction des types d'injonctions auxquelles les États sont confrontés. Ainsi, regarder simplement ce qui a été quantitativement exécuté par les États peut prêter à confusion, en raison de la grande différence entre les multiples mesures habituellement exigées par la Cour interaméricaine.

Autrement dit, cette contribution, dans une démarche analytique, entend confronter l'unité internationale de l'État aux défis et enjeux des pouvoirs constitués de ce dernier dans le cadre des mesures de réparation ordonnées par la Cour interaméricaine. Il ressort de cette confrontation que le respect d'une décision de la Cour interaméricaine ne dépend pas exclusivement de la volonté abstraite de l'État, mais de la coopération entre pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que de la distribution interne des compétences. De même, l'opposition binaire entre exécution et inexécution ne rend pas compte des mesures partiellement exécutées, des processus prolongés ni de la complexité variable des réparations.

Il convient de relever le singularisme interaméricain de la réparation (I) avant de confronter l'unité internationale de l'État à l'exécution de la réparation (II).

## I. Une spécificité interaméricaine de la réparation

Le droit interaméricain des droits de l'homme se démarque par la prise très au sérieux de la « réparation intégrale ». Le principe de la réparation intégrale, étant ici « un idéal à atteindre », conduit le juge interaméricain à chercher à « cerner au mieux toutes les conséquences découlant de l'engagement de la responsabilité de l'État qui a violé ses obligations conventionnelles »[30]. Ainsi, aux constats de violation des garanties, notamment de la Convention américaine des droits de l'homme, la Cour interaméricaine ordonne aux États condamnés toute une gamme variée de mesures de réparation, spécifiant ainsi le système interaméricain tant par rapport au droit international général que par rapport au droit européen des droits de l'homme (A). Mais encore, la juridiction interaméricaine ne laisse pas les coudées franches à l'État pour concrétiser, à sa façon, les obligations qu'elle lui formule, elle est allée jusqu'à dessiner les contours d'un droit à la réparation interne (B).

### *A. Des mesures multiples et hétérogènes de réparation*

La question de la réparation a une place de choix dans le contentieux interaméricain des droits de l'homme. Contrairement à son homologue européen qui laisse généralement le soin

[30] H. Tigroudja, « La satisfaction et les garanties de non-répétition de l'illicite dans le contentieux interaméricain des droits de l'homme », *in* E. Lambert Abdelgawad et K. Martin-Chenut (dir.), *Réparer les violations graves et massives des droits de l'homme : la Cour interaméricaine, pionnière et modèle ?*, Société de législation comparée, Paris, 2010, p. 71.

aux États de tirer les conséquences d'une violation de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)[31], la Cour interaméricaine détermine elle-même les mesures de réparation en fonction de la nature de la violation qu'elle constate et des dommages causés par celle-ci[32], et cela même quand elles n'ont pas été expressément sollicitées. Ainsi, au-delà de la classique indemnisation de la victime, la juridiction interaméricaine ordonne des mesures de restitution, de réhabilitation, de satisfaction, de garantie de non-répétition et d'enquête, de juger et de sanctionner, le cas échéant[33]. Le mécanisme interaméricain offre ainsi « les plus amples possibilités de réparation pour les victimes de violations des droits et libertés fondamentaux »[34]. Un particularisme qui s'explique par les affaires de violations graves, massives et systématiques des droits de l'homme qu'elle a eu à connaître[35] et la manière dont elle a envisagé son rôle de dernier rempart dans la lutte contre l'impunité[36].

Ainsi, la juridiction interaméricaine ordonne aux États en matière de réparation, par exemple : le paiement d'indemnisation en général, la modification du droit interne, l'obligation d'enquêter et éventuellement de sanctionner les auteurs des violations, des ordres de soins médicaux et/ou psychologiques, le paiement de frais de justice (et autres dépenses), la formation des fonctionnaires, et diverses mesures spécifiques (acte public de reconnaissance de la responsabilité internationale, publication des extraits de la décision de condamnation dans un quotidien national, construction de monuments en mémoire de la victime, le changement de nom de lieux publics, création de bourses d'étude, etc.). Cette panoplie peut être abordée ici en portant le regard sur la structure institutionnelle de l'exécution, c'est-à-dire en mettant le focus sur l'organe sollicité prioritairement pour l'exécution. Ainsi, certaines

[31] En effet, face aux mesures spécifiques demandées par le requérant dans l'affaire *Öcalan c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné elle-même que « *ses arrêts ont un caractère déclaratoire pour l'essentiel et qu'en général il appartient au premier chef à l'État en cause […] de choisir les moyens à utiliser dans son ordre juridique interne pour s'acquitter de son obligation au regard de la Convention […]* ». Cf. Cour EDH, *Öcalan c. Turquie*, arrêt du 12 mai 2005, § 210.

[32] Corte IDH, *Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, № 133, para 116 ; *Caso Gattas Sahih c. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2024, Serie C № 553, para 64.

[33] Pour un aperçu jurisprudentiel brut, voir notamment, Corte IDH, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos № 32 : Medidas de reparación* / Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2ed., 2025. Pour notre argumentaire, nous nous contenterons d'une esquisse des mesures non-pécuniaires faisant globalement la spécificité de la démarche interaméricaine.

[34] F. Salvioli, « Que veulent les victimes de violations graves des droits de l'homme », *in* E. Lambert Abdelgawad et K. Martin-Chenut (dir.), *Réparer les violations graves et massives des droits de l'homme : la Cour interaméricaine, pionnière et modèle ?*, *op. cit*., p. 31.

[35] Des allégations de disparitions forcées, d'exécutions extrajudiciaires, de détentions arbitraires et secrètes, de mauvais traitements comme la torture, etc. Sa jurisprudence est connue notamment pour relever la « responsabilité aggravée de l'État » dans ces affaires, le « terrorisme d'État », etc.
« À crimes exceptionnels, réparations exceptionnelles » pouvaient écrire, à ce sujet, lapidairement L. Burgorgue-Larsen et A. Úbeda de Torres, *Les grandes décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 250.

[36] Elle se concevait de mener la lourde tâche d'assurer une transition vers des régimes démocratiques, respectueux des droits de l'homme. Cf. V. Abramovich, « From Massive Violations to Structural Patterns : New Approaches and Classic Tensions in the Inter-American Human Rights System », *Aportes DPLF*, No 16, Año 5, 2012, p. 24.

mesures requièrent l'action d'un pouvoir précis (1) alors que d'autres nécessitent l'action conjointe de plusieurs (2).

*1. Des mesures requérant l'action d'un pouvoir précis*

Au premier rang de ces mesures, il y a le paiement d'indemnisation en général. Le pouvoir exécutif peut, seul, se charger de la mise en œuvre de cette mesure. De même, en complément de cette indemnisation, pour nombre de « mesures de satisfaction »[37], le pouvoir exécutif peut rendre effectifs les ordres de la Cour interaméricaine y relatifs. Parmi les mesures de satisfaction, il y a la publication ou la diffusion de l'arrêt de condamnation[38], des actes de reconnaissance de responsabilité[39], des mesures en commémoration ou en préservation de la mémoire des victimes[40], la création de bourses d'étude en mémoire des victimes[41], d'un concours annuel au nom de la victime[42], une politique de préservation des archives et des sites de violations des droits de l'homme des années 1980[43] ou encore un acte public de reconnaissance de responsabilité et d'excuses à la mémoire des victimes[44]. Soit dit en passant, l'originalité de la *dictio* de la Cour interaméricaine est significativement marquée ici dans le contentieux international des droits de l'homme.

[37] Il s'agit de « mesures visant à réparer le préjudice moral : souffrances causées par un viol ou la perte de valeurs significatives pour les personnes, et toute altération, de nature non pécuniaire, relative aux conditions d'existence des victimes ». A.-C. Fortas, *La surveillance de l'exécution des arrêts et décisions des Cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme …*, *op. cit.*, p. 89.

[38] Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides c. Perú, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 3 de diciembre de 2001, Serie C, № 88, para 79 ; *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus c. Brasil*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 15 de julio de 2020, Serie C, № 407, para 278.

[39] Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes c. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C, № 109, para 274 ; *Caso Da Silva y otros c. Brasil*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2024, Serie C, № 552, para 98.

[40] Comme ériger un monument comme acte de préservation de la mémoire. Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes c. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C, № 109, para 272-273 ; *Caso Cuéllar Sandoval y otros c. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 18 de marzo de 2024, Serie C, № 521, para 143-144.

[41] Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros c. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C, № 215, para 264 ; *Caso Vicky Hernández y otras c. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de marzo de 2021, Serie C, № 422, para 164.

[42] Comme une prime nationale d'excellence pour les journalistes : Corte IDH, *Caso Leguizamón Zaván y otros c. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 15 de noviembre de 2022, Serie C, № 473, para 113.

[43] Corte IDH, *Caso Deras García y otros c. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de agosto de 2022, Serie C, № 462, para. 113.

[44] Corte IDH, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" c. Paraguay*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, № 112, para 316 ; *Caso Da Silva y otros c. Brasil*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2024, Serie C, № 552, para 98.

Certaines mesures ordonnées par la Cour interaméricaine en termes de réhabilitation[45] comme la prise en charge médicale, psychologique, psychiatrique et psychosociale des victimes[46], et cela, de manière gratuite[47], peuvent également être mises en œuvre par de simples mesures du pouvoir exécutif.

Le pouvoir exécutif est tout aussi capable de mettre en œuvre seul une mesure de formation des agents publics[48], au titre de « garanties de non-répétition »[49].

De même, dans certains cas, l'injonction de modification du droit interne, au titre de garantie de non-répétition, renvoie à l'acte d'un pouvoir spécifique, par exemple la loi au sens strict, entendue comme l'acte du pouvoir législatif. Ainsi, dans l'arrêt *Trujillo Oroza c. Bolivie*, la Cour interaméricaine a exigé de l'État de définir en droit interne, dans un délai raisonnable, la disparition forcée de manière précise, en tenant compte des caractéristiques de la procédure législative[50]. L'injonction est clairement une mesure de nature législative. D'ailleurs, dans son ordonnance de supervision relative à l'exécution de l'arrêt rendu dans cette affaire, l'État a informé la Cour que le projet de loi était au Congrès, en particulier devant la chambre des députés[51]. De même, dans la surveillance de l'arrêt *Almonacid Arellano c. Chili*, la juridiction interaméricaine a relevé que le meilleur moyen pour l'État de s'acquitter de l'exécution de son obligation est, en l'espèce, une réforme législative[52]. Dans ces cas, l'intervention du pouvoir législatif est jugée indispensable, par la juridiction interaméricaine, pour l'exécution de cette mesure de réparation. Sans cet acte législatif précis, l'arrêt ne pourrait être considéré comme exécuté. Par ailleurs, l'injonction de modification du droit

[45] Façonnées de manière originale par la juridiction interaméricaine, le juge Antonio Augusto Cançado Trindade a plaidé la cause de ces mesures en faveur des victimes, écrivait-il, qui « continuent à être des victimes avant et après les réparations », raison, renchérit-il, d'accorder une grande importance aux mesures en faveur de leur réhabilitation. A. A. Cançado Trindade, « Voto razonado » para 38 *in* Corte IDH, *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) c. Guatemala*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de mayo de 2001, Serie C, № 77.

[46] Corte IDH, *Caso del Caracazo c. Venezuela*, Fondo, Sentencia de 11 de noviembre de 1999, Serie C, № 58, para 352 y 353. Dans le même sens Corte IDH, *Caso Cuscul Pivaral Y Otros c. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de agosto de 2018, Serie C, № 359, para 210.

[47] Corte IDH, *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños c. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de octubre de 2012, Serie C, № 252, para 353.

[48] Corte IDH, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" c. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, № 134, para 316 y 317 ; *Caso Carrión González y otros c. Nicaragua*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2024, Serie C, № 550, para 168.

[49] Très logiquement, il s'agit de mesures visant directement à éviter le fait violateur. C'est « une sorte de réparation aux effets préventifs ». Cf. L. Burgorgue-Larsen et A. Úbeda de Torres, *Les grandes décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 266.

[50] Corte IDH, *Caso Trujillo Oroza c. Bolivia*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de febrero de 2002, Serie C, № 92, para 133 y punto resolutivo 10.

[51] Corte IDH, *Caso Trujillo Oroza c. Bolivia*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de septiembre de 2005, Considerando 12.

[52] Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros c. Chile*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de noviembre de 2010, para 20.

interne peut concerner toute la législation interne[53] (et donc plusieurs pouvoirs publics internes distincts)[54].

Dans d'autres hypothèses, c'est l'intervention du pouvoir judiciaire qui se trouve décisive pour l'exécution de la mesure de réparation. Ainsi, pour la juridiction interaméricaine, lorsque le législateur national manque à sa fonction de s'abstenir ou d'invalider des lois contraires à la CADH, les organes judiciaires doivent jouer leur rôle de rempart en s'abstenant d'appliquer les normes juridiques contraires à la CADH[55]. Un pouvoir est sollicité pour pallier l'insuffisance d'un autre. La consolidation interaméricaine de l'exigence du contrôle de conventionnalité interne illustre également la posture d'une Cour interaméricaine consciente de la pluralité des organes de l'État. Qu'on se le rappelle, lorsqu'elle formulait pour la première fois l'exigence du contrôle de conventionnalité interne, elle s'était adressée directement au juge national. Un rapport de juge à juge se dessinait dans son entreprise. C'était une adresse *directement et explicitement* adressée aux juges de l'État pour agir en tant que juge interaméricain. Approfondissant encore mieux son regard sur la réalité de l'État et également pour davantage amplifier son exigence la juridiction interaméricaine va opérer un élargissement de la catégorie des destinataires chargés de réaliser le contrôle de conventionnalité interne. Ainsi, à partir de l'arrêt *Cabrera García y Montiel Flores contre le Mexique*, il n'est plus seulement question des juges ou du Pouvoir judiciaire, mais « des juges et des organes liés à l'administration de la justice à tous les niveaux »[56]. Cette extension traduit la volonté de la Cour interaméricaine d'intégrer dans son exigence, les Cours constitutionnelles d'Amérique latine souvent placées hors du pouvoir judiciaire. C'est enfin dans la résolution de surveillance de l'exécution de l'arrêt *Gelman* que la Cour étend l'obligation du contrôle de conventionnalité à « toute autorité publique »[57]. Ainsi, chacun des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire doit pouvoir mettre en œuvre individuellement cette garantie de non-répétition, « dans le cadre de leurs compétences respectives et des règles procédurales correspondantes »[58].

[53] La Cour interaméricaine a autonomisé l'expression « lois internes » pouvant renvoyer à toute norme juridique, y compris des normes constitutionnelles. Cf. Corte IDH, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984, Serie A № 4, para 14.

[54] Par exemple, l'obligation de modification du droit interne a déjà concerné une disposition constitutionnelle (Corte IDH, *Caso Caesar c. Trinidad y Tobago*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 11 de marzo de 2005, Serie C, № 123, para 133 ; Corte IDH, *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) c. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, *op. cit.*, punto resolutivo 4) ou encore un décret (Corte IDH, *Loayza Tamayo c. Perú*, Reparaciones, *op. cit*., punto resolutivo 5).

[55] Tout le sens de la première formulation de l'exigence du contrôle de conventionnalité interne. *Almonacid Arellano y otros c. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, *op. cit.*, para 126.

[56] Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores c. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C № 220, para 225.

[57] Corte IDH, *Caso Gelman c. Uruguay*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, para 66.

[58] Cour IDH, *Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros contra Perú)*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 24 de noviembre de 2006, Serie C № 158, párr. 128 ; Corte IDH, *Caso Gutiérrez Navas y otros c. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de noviembre de 2023, Serie C, № 514, para 192.

*2. Des mesures impliquant l'action de plusieurs pouvoirs*

D'autres catégories de mesures ordonnées par la juridiction interaméricaine requièrent les actions conjointes de plusieurs pouvoirs pour une mise en œuvre aboutie.

En premier lieu, il est difficile de ne pas penser à la complexe obligation d'enquêter, de poursuivre et de sanctionner éventuellement. Les trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont nécessaires pour une correcte exécution. Impératif posé assez tôt par le juge interaméricain[59], la lutte contre l'impunité, incarnée dans ces mesures de réparations, constitue, selon une formule consacrée de la Cour, « un des piliers de base, non seulement de la Convention américaine, mais de l'État de droit dans une société démocratique au sens de la Convention »[60]. Les organes compétents de l'État doivent clarifier les faits constitutifs de violation et la détermination des responsabilités correspondantes[61]. C'est d'ailleurs dans ce contexte que la juridiction interaméricaine a consacré le « droit à la vérité » au bénéfice de la victime et de ses proches[62]. Les résultats des enquêtes doivent être publics[63]. La Cour interaméricaine pose, dans ce même cadre, la recherche des personnes disparues comme un devoir impératif pour l'État[64], l'identification, la localisation et les familles dans le cadre des massacres[65].

Ces obligations fort conséquentes nécessitent généralement beaucoup de temps. Elles sont souvent ordonnées dans les affaires de violations graves, massives et systématiques des droits de l'homme, comme les disparitions forcées, les exécutions extrajudiciaires, les massacres, etc. Le respect de ces obligations bute généralement sur l'obstruction politique, l'insuffisance administrative, les contraintes budgétaires, les objections fondées sur la légalité pénale, et même l'indépendance judiciaire.

De même, lorsque l'exigence de modification du droit interne concerne la Constitution, plus d'un des trois grands pouvoirs de l'État peuvent être nécessaires pour l'exécution de la mesure. Par exemple, la juridiction interaméricaine avait condamné le Chili pour une incompatibilité de sa propre Constitution à l'article 13 de la CADH (la liberté d'expression), dans l'affaire dite de « La dernière Tentation du Christ ». La Cour avait ordonné au Chili de

[59] Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez c. Honduras*, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, № 4, para 176-177-181.
[60] Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo c. Perú*, Reparaciones y Costas, Reparaciones, Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C, № 42, para 169 ; *Caso Lagos del Campo c. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2017, Serie C, № 340, para 174.
[61] Corte IDH, *Caso Pérez Lucas y otros c. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de septiembre de 2024, Serie C, № 536, para 200.
[62] Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros c. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, *op. cit.*, para 148 ; *Caso González y otras ("Campo Algodonero") c. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, *op. cit*., para 454.
[63] *Caso González y otras ("Campo Algodonero") c. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, *op. cit*., para 454.
[64] Corte IDH, *Caso Rochac Hernández y otros c. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 14 de octubre de 2014, Serie C, № 285, para 184.
[65] Corte IDH, *Caso De la Masacre de las Dos Erres c. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2009, Serie C, № 211, para 247.

modifier son droit interne, à cet effet[66]. C'est l'exécutif qui avait utilisé son pouvoir d'initiative législative pour propulser et accélérer le projet de réforme constitutionnelle ayant conduit à la suppression du dernier paragraphe de l'article 19 (№ 12) de la Constitution qui fondait la censure. Le pouvoir législatif a effectué la mise en conformité en approuvant la réforme (loi № 19.742 en aout 2001). L'arrêt a, ainsi, été exécuté par le Chili dans les délais impartis[67].

Certaines mesures de « garanties de non-répétition », comme le renforcement des institutions locales[68], en ce qu'elles ont une « vocation transformatrice »[69], peuvent impliquer logiquement l'action de plusieurs pouvoirs.

Plus clairement enfin, le contentieux des communautés indigènes, autochtones et tribales, notamment lorsque la juridiction interaméricaine utilise la formule « prendre toutes les mesures nécessaires », illustre clairement des mesures de réparation ouvertes aux actions combinées de plusieurs pouvoirs. En termes de restitution, la Cour interaméricaine ordonne que l'État doive « prendre toutes les mesures administratives, législatives, financières et en matière de ressources humaines nécessaires pour restituer intégralement à la communauté de *Punta Piedra* son territoire titré »[70]. La même logique concerne l'obligation de l'État de garantir adéquatement la consultation préalable et le droit de participer aux décisions qui concernent ces communautés elles-mêmes. Ainsi, il doit, conformément à l'article 2 de la CADH, adopter « les mesures législatives, administratives ou autres nécessaires pour mettre pleinement en œuvre et rendre effectif, dans un délai raisonnable, le droit à la consultation préalable des peuples autochtones et tribaux (…) et de garantir la participation des communautés elles-mêmes »[71]. De manière limpide également, la Cour peut ordonner à l'État « d'adopter et de mener à bien les mesures nécessaires, qu'elles soient législatives, administratives, judiciaires, cadastrales, notariales ou de tout autre nature, afin de délimiter, de marquer les limites et de délivrer un titre collectif reconnaissant la propriété de toutes les communautés autochtones victimes »[72].

Par toutes ces mesures, la juridiction a essayé de répondre, par différentes manières, aux besoins des différentes victimes. L'ambition est titanesque : réparer en construisant ; « tout à

[66] Corte IDH, *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) c. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, *op. cit.*, punto resolutivo 4.
[67] C. Ayala Corao, « La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos humanos », *Estudios Constitucionales, Universidad de Talca*, Año 5, № 1, pp. 127-201.
[68] Corte IDH, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz c. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 01 de marzo de 2005, Serie C, № 120, para 189 a 193 ; *Caso Pérez Lucas y otros c. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de septiembre de 2024, Serie C, № 536, para 242.
[69] Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") c. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C, № 205, para 450 ; *Caso Atala Riffo y niñas c. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de febrero de 2012, Serie C, № 239, para 267.
[70] Corte IDH, *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros c. Honduras*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de octubre de 2015, Serie C, № 304, para 324.
[71] Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku c. Ecuador*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C, № 245, para 301.
[72] Corte IDH, *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) c. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de febrero de 2020, Serie C, № 400, para 327.

la fois l'être humain et sa reconstruction personnelle qui est prise en compte comme celle de la société dans son ensemble »[73]. C'est également une énorme charge pour les autorités nationales en charge de leur mise en œuvre. La Cour interaméricaine reconnait elle-même que le temps que peut passer une affaire au stade de supervision de l'exécution dépend du nombre de réparations ordonnées, mais aussi de leur nature et leur complexité[74]. En d'autres termes, la juridiction interaméricaine a bien conscience d'avoir édifié un système complexe de réparation. Tenant compte de la combinaison de toutes ces mesures de réparation, si la Cour interaméricaine n'a jamais nié le droit international général[75], force est de constater qu'elle a pourtant développé ses logiques propres en la matière. Elle entend aller au-delà du droit de la responsabilité classique en précisant plus directement à l'État la manière dont ce dernier doit mettre en œuvre ces mesures de réparations.

### *B. La configuration d'un véritable « droit à la réparation interne »*

Il faut clairement distinguer le pouvoir de réparation de la Cour interaméricaine, fondé sur l'article 63-1 de la CADH, de l'exécution des mesures ordonnées nécessitant les techniques de contrôles de l'ordre étatique.

L'expression « droit à la réparation interne » est ici entendue au sens du régime juridique interne des mesures de réparation ordonnées par l'instance internationale (ici, la juridiction interaméricaine). En d'autres termes, le « droit à la réparation interne » concerne les modalités d'exécution des mesures ordonnées par l'instance internationale. La Cour interaméricaine prononce le jugement de réparation et c'est à l'État de l'exécuter, conformément à l'article 68-1 de la CADH. L'idée de configuration du « droit à la réparation interne » permet de relever la tendance de la juridiction interaméricaine à aller au-delà des injonctions de mesures de réparation afin de participer presque directement à leurs modalités d'exécution dans l'ordre juridique interne.

En droit international, l'exécution de la décision internationale relève en principe des règles étatiques. Le droit interaméricain se présente différemment sur ce point. En effet, du point de vue de la juridiction interaméricaine, l'exécution de son arrêt ne relève pas de la phase dite « post-adjudicative », en ce sens que la Cour ne laisse pas toujours[76] l'État libre, en tant que

[73] L. Burgorgue-Larsen et A. Úbeda de Torres, *Les grandes décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 264.

[74] Pour ne citer que son dernier rapport annuel, Cour IDH, *Rapport annuel 2025*, *op. cit.*, p. 78.

[75] La Cour a toujours déclaré appliquer elle-même le droit international général, notamment dans l'interprétation de l'article 63§1 qu'elle relie à la réparation du dommage en droit international (Corte IDH, *Aloeboetoe y otros c. Surinam*, Reparaciones, para 43) ou de l'interprétation de l'article 68§1 qu'elle fonde sur le droit des traités (Corte IDH, *Caso Gelman c. Uruguay*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, para 87).

[76] Il est vrai que dans certains arrêts, la Cour interaméricaine ordonne à l'État condamné de prendre « toutes les mesures nécessaires » (*tomar todas las medidas necesarias*) afin de parvenir à un certain résultat. Dans ce genre de cas, les moyens d'exécution n'étant pas indiqués par la Cour, la marge d'appréciation de l'État n'est pas négligeable. Cf. Corte IDH, *Loayza Tamayo c. Perú*, Reparaciones y Costas, *op. cit.*, puntos resolutivos 1 y 5 ; *Caso Fiallos Navarro c. Nicaragua*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de enero de 2026, punto resolutivo 5.

souverain, de déterminer les moyens qu'il veut pour exécuter les obligations de l'arrêt. L'exécution n'est pas une étape qui échappe à la Cour de San José. Ainsi, très souvent, au-delà de la constatation des violations par les États de la CADH, la juridiction interaméricaine détermine aussi la portée comme les modalités de l'obligation de réparation[77].

On a déjà relevé la consécration d'un droit à la réparation interne dans la jurisprudence interaméricaine[78] mais plus encore la Cour interaméricaine ne fait pas que consacrer le droit à la réparation (corrélé au droit à l'exécution de la décision internationale), elle participe surtout à en définir les modalités, à le configurer. Elle s'appuie sur le verbe « ordonner » de l'article 63§1 de la CADH pour indiquer des mesures précises de réparation aux États[79]. En déterminant elle-même de telles mesures[80], la juridiction interaméricaine consacre de véritables droits subjectifs pour les victimes, et d'obligations secondaires précises pour les États[81]. C'est dans les cas où la Cour interaméricaine adresse des injonctions précises de mesures concrètes d'exécution qu'il revient de prendre au sérieux l'hypothèse de la configuration, par cette juridiction, de ce droit à la réparation interne. Elle laisse ainsi, dans ces cas, peu de marge d'appréciation à l'État pour exécuter l'arrêt.

L'exécution de l'arrêt rendu dans l'affaire « Fécondation *in vitro* »[82] illustre très aisément jusqu'à quel point la Cour interaméricaine peut s'immiscer dans l'administration de la justice interne d'un État. En l'espèce, le Costa Rica a été condamné à légaliser la reproduction artificielle avec prise en charge par la Caisse de sécurité sociale costaricienne. Si l'État a mis en œuvre la plupart des mesures de réparations ordonnées par la juridiction interaméricaine, l'injonction de modification du droit interne afin d'autoriser la FIV et sa prise en charge sociale n'a pas été exécutée[83]. L'exécutif costaricain avait pris un décret[84] pour autoriser la FIV

[77] Corte IDH, *Caso El Amparo c. Venezuela*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 14 de septiembre de 1996, Serie C, № 28, para. 15 ; *Caso González y otras (''Campo Algodonero'') c. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C, № 205, para 450.

[78] Hélène Tigroudja l'a relevé en observant la combinaison que fait la Cour interaméricaine de l'obligation de réparation aux deux autres obligations générales des articles 1 et 2 de la CADH, respectivement l'obligation de respecter les droits de l'homme et l'obligation de mettre le droit interne en conformité avec la CADH. Cf. H. Tigroudja, « La satisfaction et les garanties de non-répétition de l'illicite dans le contentieux interaméricain des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 78.

[79] Article 63§1 de la CADH « *Lorsqu'elle reconnaît qu'un droit ou une liberté protégés par la présente Convention ont été violés, la Cour ordonnera que soit garantie à la partie lésée la jouissance du droit ou de la liberté enfreints. Elle ordonnera également, le cas échéant, la réparation des conséquences de la mesure ou de la situation à laquelle a donné lieu la violation de ces droits et le paiement d'une juste indemnité à la partie lésée* ». Souligné par nous.

[80] En fonction de la nature des violations retenues et des dommages causés. Corte IDH, *Caso Raxcacó c. Guatemala*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, № 133, para 116.

[81] A.-C. Fortas, *La surveillance de l'exécution des arrêts et décisions des Cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme. Contribution à l'étude du droit du contentieux international*, Pedone, Paris, 2015, p. 45.

[82] Corte IDH, *Artavia Murillo y otros c. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2012, Serie C № 257.

[83] Corte IDH, *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") c. Costa Rica*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de febrero de 2016, Supervisión de cumplimiento de sentencia, para 19 y ss.

que la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice a suspendu[85]. Face à cette résistance, la Cour interaméricaine est intervenue pour méconnaitre l'arrêt de la Chambre constitutionnelle. En effet, face aux controverses internes[86], la juridiction interaméricaine considère comme compatible au standard interaméricain le décret annulé par la juridiction constitutionnelle nationale. Au point 4 de sa résolution de suivi de son arrêt, la Cour déclare « *ordonner que […] le décret № 39210-MP-S du 11 septembre 2015 reste en vigueur, sans préjudice pour l'organe législatif d'édicter tout règlement ultérieur conformément aux normes de l'arrêt* »[87]. Certains commentateurs se demandent si l'exigence de la Cour interaméricaine était une « source directe du droit interne », au point de supplanter l'organe national créateur de droit[88]. Ce qui d'ailleurs a rejoint une critique doctrinale, bien connue, d'une juridiction souvent considérée trop intrusive[89].

De même, dans l'affaire *Caracazo contre le Venezuela*, la juridiction interaméricaine ne se contente pas d'ordonner une réhabilitation, elle détermine également les caractéristiques qu'elle doit présenter. Elle requiert une action de nature permanente et les programmes doivent être « multidisciplinaires, menés par des experts en la matière, sensibilisés et formés à la prise en charge des victimes de violations des droits de l'homme, et faire l'objet d'une attention collective »[90]. De même, au moyen d'un examen individualisé, les besoins particuliers de chaque victime doivent être considérés, pour un traitement individuel, le cas échéant[91]. À défaut d'institutions publiques spécialisées, la Cour requiert des États de recourir à des institutions privées.

Des études en viennent à observer qu'environ 75 % des mesures de garanties de non-répétition ordonnées par la juridiction interaméricaine ne laissent à l'État qu'une marge d'appréciation à peine moyenne ou carrément faible pour les mettre en œuvre[92]. Ces genres de

[84] Décret № 39210-MP-S « *Autorización para la realización de la técnica de reproducción asistida de fecundación in vitro y transferencia embrionaria* », entré en vigueur le 11 septembre 2015.
[85] Sala Constitucional de la Corte Suprema de justicia de Costa Rica, *Resolución № 2015-15725* de 7 de octubre de 2015.
[86] Sur lesquelles nous reviendrons *infra*.
[87] « *Disponer que […] se mantenga vigente el Decreto Ejecutivo No 39210-MP-S de 11 de septiembre de 2015, sin perjuicio de que el órgano legislativo emita alguna regulación posterior en apego a los estándares indicados en la Sentencia* », Corte IDH, *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") c. Costa Rica*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de febrero de 2016, *op. cit.*, punto resolutivo 4.
[88] M. C. Londoño Lázaro y M. Hurtado, « Las garantías de no repetición en la práctica judicial interamericana y su potencial impacto en la creación del derecho nacional », *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XIX, Núm. 149, 2017, p. 739.
[89] M. Silva Abbot y L. De Jesús Castaldi, « ¿ Se comporta la Corte Interamericana como tribunal internacional ? Algunas reflexiones a propósito de la supervisión de cumplimiento del caso "Artavia Murillo c/Costa Rica " », *Prudentia Iuris*, № 82, 2016, pp. 19-58 ; E. A. Chía y P. Contreras, « Análisis de la sentencia Artavia Murillo y otros ("Fecundación *in vitro*") vs. Costa Rica de la Corte interamericana de derechos humanos », *Estudios Constitucionales*, Año 12, № 1, 2014, pp. 567-585.
[90] Corte IDH, *Caso del Caracazo c. Venezuela*, Fondo, *op. cit.*, para 352.
[91] Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes c. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C, № 109, para 278.
[92] M. C. Londoño Lázaro y M. Hurtado, « Las garantías de no repetición en la práctica judicial interamericana y su potencial impacto en la creación del derecho nacional », *op. cit.*, pp. 725-775.

mesures de la juridiction interaméricaine visent *directemen*t à « créer un nouveau cadre juridique national »[93]. La réglementation juridique interne est ici scrupuleusement placée sous le sceau du magistère de la Cour interaméricaine. Il semble révolu le temps du modèle de la mise en œuvre exclusive de la norme internationale par les acteurs internes pour faire place à un modèle de responsabilité partagée entre acteurs nationaux et instances internationales[94].

Dans un autre registre complémentaire, la Cour interaméricaine est arrivée à formuler l'exigence d'un contrôle de conventionnalité interne par les autorités nationales afin d'éviter la violation de la CADH[95]. Ce contrôle présente la visée d'une garantie de non-répétition, en ce sens que l'application *ad intra* de la CADH devrait, en effet, empêcher de potentielles violations de droits de l'homme. Ce qui a été relevé par la juridiction interaméricaine elle-même lorsqu'elle déclarait que :

« *(…) ce qui précède constitue la norme constante que cette Cour a définie comme un mécanisme permettant aux instances judiciaires de prévenir d'éventuelles violations des droits de l'homme. Toutefois, ce "contrôle de conventionnalité" joue également un rôle important dans l'exécution ou la mise en œuvre d'un arrêt donné de la Cour interaméricaine, en particulier lorsque cette exécution incombe à une instance judiciaire* »[96].

Toutefois, là non plus, la Cour ne se contente pas d'exiger le contrôle de conventionnalité interne, elle entend encadrer, avec plus ou moins de précisions, la manière dont les autorités nationales doivent l'exercer. Elle en vient, en effet, à exiger un contrôle à charge de « tous les organes de l'État »[97], *ex officio*[98] et cela en tenant rigoureusement compte de l'interprétation

[93] *Ibid.*, p. 739.

[94] H. Keller y C. Marti, « Reconceptualizing Implementation : The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights Judgements », *The European Journal of International Law*, Vol. 24, № 4, 2016, p. 850.

[95] La décision de principe en la matière est l'arrêt *Almonacid Arellano y otros c. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, *op. cit.*, para 126. Elle définit le contrôle de conventionnalité comme « *une institution utilisée pour appliquer le droit international, dans ce cas, le droit international des droits de l'homme, et spécifiquement la CADH et ses sources, incluant la jurisprudence de la Cour interaméricaine* ». Cour IDH, *Caso Gelman, Resolución de supervisión de cumplimiento de Sentencia*, 20 de marzo de 2013, considerando 65. « *(…) una institución que se utiliza para aplicar el Derecho Internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal* » ; voir aussi, Corte IDH, *Urrutia Laubreaux c. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de agosto de 2020, Serie C № 409, párr. 93.

[96] « *Lo anterior, es el estándar constante que ha indicado este Tribunal como un mecanismo a través del cual los órganos judiciales pueden prevenir potenciales violaciones a derechos humanos. Sin embargo, dicho "control de convencionalidad" también posee un rol importante en el cumplimiento o implementación de una determinada Sentencia de la Corte Interamericana, especialmente cuando dicho acatamiento queda a cargo de un órgano judicial* » Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") c. Venezuela*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2012, Cons. 26.

[97] Depuis, l'arrêt : Cour IDH, *Gelman c. Uruguay*, Supervisión de cumplimiento de sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos de 20 de marzo de 2013, para. 37, 57, 65 y ss.

[98] Depuis l'arrêt Corte IDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) c.* Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C, № 158, para 128.

que la Cour a faite de la CADH. Il est également vrai que la juridiction interaméricaine souligne que ce contrôle doit s'effectuer « *dans le cadre de leurs compétences respectives et des règles procédurales correspondantes* »[99]. Si ce tempérament apparaît comme une reconnaissance formelle de l'autonomie institutionnelle et procédurale des États, force est d'admettre qu'il n'efface pas totalement la tension avec l'exigence d'office du contrôle. Le juge interaméricain voulait-il éviter une confrontation trop brutale avec la variété des schémas juridictionnels internes de la région ? Il y a une zone teintée de gris entre le refus de la Cour interaméricaine d'imposer un modèle de justice conventionnelle nationale et une tendance à la précision d'indications sur la mise en œuvre du contrôle de conventionnalité interne. La forte contrainte conventionnelle qui en résulte n'ambitionne pas moins d'affecter en quelque sorte l'autonomie institutionnelle et procédurale des États. Comme le relève Laurence Burgorgue-Larsen, le *modus operandi* interaméricain prend l'allure d'une véritable « organisation des contours de l'office du juge national à l'égard du droit conventionnel », en ce sens qu'il a pour conséquence d'« encadrer, de façon explicite et décomplexée, les compétences des juridictions nationales »[100]. Tout se passe comme si la Cour interaméricaine pouvait octroyer directement un titre de compétence à toutes les autorités nationales pour appliquer le droit de la CADH, alors que la distribution interne de compétences ne peut pas être purement et simplement supprimée ainsi. Il est vrai que la jurisprudence interaméricaine n'est pas sans équivoque sur ce point tant elle comporte des éléments qui témoignent du caractère aussi sensible qu'inabouti de cette soumission procédurale des autorités nationales [101].

Autrement dit, la juridiction interaméricaine investit l'ordre juridique interne dans ses fonctions de base propre pour, de plus en plus, réduire la marge de manœuvre de l'État sur son droit interne. Comme le souligne Anne-Catherine Fortas, pour l'exécution d'un arrêt, la limite induite se présente encore plus importante, « puisque l'exécution est désormais doublement encadrée par la chose jugée et la chose interprétée »[102].

Ces précisions sur la mise en œuvre interne du contrôle de conventionnalité s'inscrivent plus globalement dans la nécessité de dépasser la conception classique de l'État comme seul

[99] Un tempérament qui accompagne l'exigence depuis l'arrêt Corte IDH, *Caso Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) c. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 24 de noviembre de 2006, Serie C, № 158, para 128 ; Corte IDH, *Caso Azul Rojas Marín y otra c. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de marzo de 2020, Serie C, № 402, para 269 ; Corte IDH, *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" c. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 18 de octubre de 2023, Serie C, № 506, para 649.

[100] L. Burgorgue-Larsen, « Chronique d'une théorie en vogue en Amérique latine. Décryptage du discours doctrinal sur le contrôle de conventionnalité », *R.F.D.C.*, 100, 2014, p. 831.

[101] Pour une analyse à partir d'un focus sur le juge national, voir notre réflexion P. Jean-Baptiste, « L'exigence interaméricaine du contrôle de conventionnalité interne : entre valorisation et tentative de subordination du juge national par le juge interaméricain », *SFDI, Juges internes et juges internationaux, Demi-journée d'étude*, Paris, mars 2023, p. 10.
https://sfdi.org/wp-content/uploads/2024/03/PASCAL-Jean-Baptiste-Lexigence-du-controle-de-conventionalite.pdf.

[102] A.-C. Fortas, *La surveillance de l'exécution des arrêts et décisions des Cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme …*, *op. cit.*, p. 420.

habilité à déterminer les moyens de respecter ses obligations dans le domaine des droits de l'homme[103]. Quoi qu'il en soit, l'exécution des mesures de réparation ordonnées par la Cour interaméricaine doit passer l'épreuve des activités menées au niveau interne de l'État.

## II. De l'État singulier responsable à l'État composite réel

L'ambivalence apparait lorsqu'on regarde à la loupe la question de l'exécution des arrêts de la Cour interaméricaine. D'une part, l'exécution intégrale des mesures ordonnées requiert fortement l'unité de l'État. D'ailleurs, l'État est responsable en tant qu'ensemble, en tant que corporation. Cependant et d'autre part, cette unité formelle de l'État se trouve trop rarement être une réalité. L'action de l'État se lit davantage dans une complexion de rapports entre pouvoirs constitués où parfois des stratégies de confrontation, de compétition et de divergences se côtoient. Si bien qu'une sorte de « compliance partnerships »[104] est nécessaire à l'exécution pleine et entière des mesures ordonnées. L'unité formelle de l'État ne correspond pas toujours à une unité réelle ou au mode d'être de l'État pratique. Autrement dit, l'État est l'unique responsable retenu lorsqu'il y a constat de violation mais réellement composite quand il s'agit de se conformer aux multiples mesures de réparation ordonnées par la juridiction interaméricaine.

Dans certaines affaires, des comportements au sein de l'État vis-à-vis des mesures de réparation ordonnées par la juridiction interaméricaine illustrent des divergences pouvant affecter très sérieusement l'exécution de ces mesures (A), au point que la nécessité d'une coopération entre les acteurs concernés est de plus en plus au cœur de l'exécution (B).

### *A. La polycentricité de la mise en œuvre interne au prisme du conflit*

C'est surtout lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les mesures ordonnées que le caractère composite, multiple de l'État apparaît de manière flagrante dans certaines affaires. En effet, le respect des décisions interaméricaines est très souvent subordonné aux manœuvres politiques internes[105]. Le pluriel de l'État frappe tant par des tensions entre les pouvoirs constitués, des tensions au sein d'un même pouvoir mais plus subtilement encore, des revirements de positions par un même pouvoir. Certaines affaires révèlent clairement la nécessité de la Cour interaméricaine de composer avec un État pluriel dans l'exécution des mesures de réparation qu'elle ordonne. Le multiple de l'État et ses travers sont mis au grand jour. Les affaires sélectionnées pour éclairer les conflits institutionnels ne sont pas représentatives de la

[103] P. González Domínguez, « La doctrina del control de convencionalidad a la luz del principio de subsidiariedad », *Estudios Constitucionales*, vol. 15, núm. 1, 2017, p. 81.
[104] A. Huneeus, « Courts Resisting Courts : Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights », *Cornell International Law Journal*, Vol. 44, № 3, 2011, p. 520.
[105] C. Hillebrecht, « The Domestic Mechanism of Compliance With International Human Rights Law : case studies from the Inter American Human Rights System », *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, № 4, 2012, pp. 959-985.

jurisprudence interaméricaine mais simplement illustratives ici. On trouve des cas de conflits entre différents pouvoirs (1) et parfois au sein d'une même branche de pouvoir (2).

*1. Des conflits entre pouvoirs distincts*

Les trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire peuvent être pris dans des divergences qui affectent l'exécution de l'arrêt de la Cour interaméricaine.

L'affaire « Fécondation *in vitro* », déjà évoquée, est un édifiant exemple. L'exécution de l'arrêt de condamnation du Costa Rica[106] met en évidence le conflit de pouvoirs internes entre l'exécutif et le législatif mais aussi entre l'exécutif et le judiciaire[107] sur la question de la légalisation de la technique de la fécondation *in vitro* au Costa Rica. Au fond, il y a une divergence politique entre le Président de la République (Luis Guillermo Solís Rivera), favorable à la légalisation de la FIV et la majorité législative opposée à celle-ci[108]. Pour se conformer à l'arrêt de la juridiction interaméricaine, l'exécutif avait pris le décret № 39210-MP-S portant autorisation de la réalisation de la technique de la reproduction assistée de la fécondation *in vitro* et du transfert d'embryons. Contesté, tout juste après son entrée en vigueur, devant la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice, le décret a été jugé inconstitutionnel « *pour violation du principe de la réserve de la loi et parce que la modification de l'ordre juridique, conformément aux procédures constitutionnelles prévues à l'article 2 de la Convention américaine des droits de l'homme, passe par une loi formelle* »[109]. La juridiction constitutionnelle costaricaine se pose ainsi en défenderesse de la séparation des pouvoirs. Quand bien même elle « *reconnaît l'effort réalisé par le pouvoir exécutif pour se conformer pleinement à l'arrêt de la Cour interaméricaine …* », elle tempère qu'*« il n'est pas possible que la fin justifie les moyens lorsqu'elle viole ouvertement et manifestement des valeurs, des principes et des normes fondamentales du système républicain, comme le principe de réserve de la loi* »[110]. Pour le juge constitutionnel, en ce que le décret présente une

[106] On rappelle que le Costa Rica avait été condamné, par la Cour interaméricaine, à légaliser la FIV et à sa prise en charge par la Caisse de sécurité sociale. Voir *supra*.

[107] Les faits de cette controverse sont synthétisés dans la Résolution de surveillance de l'exécution de l'arrêt : Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de febrero de 2016, *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") c. Costa Rica*, Supervisión de cumplimiento de sentencia, para 19 y s.

[108] De même, le Procureur général et la présidence avaient des positions différentes sur la FIV. Un différend qui a abouti à la décision du Président de la République de retirer la représentation officielle de l'État à la procureure générale de la République, Ana Lorena Brenes, qui agissait jusqu'alors au nom de l'État du Costa Rica devant la Cour interaméricaine. Une représentation qui a été confiée à d'autres fonctionnaires, notamment les conseillers juridiques de la Présidence de la République et du ministère des affaires étrangères. Cf. M. Silva Abbot y L. De Jesús Castaldi, « ¿ Se comporta la Corte Interamericana como tribunal internacional ? Algunas reflexiones a propósito de la supervisión de cumplimiento del caso "Artavia Murillo c/Costa Rica " », *op. cit.*, p. 22.

[109] « *por violación al principio de reserva de ley y porque la modificación al ordenamiento jurídico, con arreglo a los procedimientos constitucionales que prevé el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es a través de ley formal* ».
Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, *Sentencia 2016-001692*, emitida el 3 de febrero de 2016, Expediente № 15-013929-0007-CO.

[110] « *reconoce el esfuerzo que ha realizado el Poder Ejecutivo por dar cabal cumplimiento a la Sentencia de la Corte Interamericana … pero no es posible que el fin justifique el medio cuando este quebranta, de forma abierta y manifiesta, valores, principios y normas nucleares del sistema republicano, como es el principio de reserva de*

réglementation des droits fondamentaux qui ne se limite pas à la simple fixation des conditions de leur exercice, il affecte le contenu d'autres droits fondamentaux comme le droit à la vie et à la santé des femmes et des embryons ainsi que le droit à la dignité humaine[111]. L'exécutif méconnaitrait ainsi les limites de sa compétence. La juridiction constitutionnelle ne prétend pas s'opposer à l'arrêt interaméricain, elle a seulement établi que seul le pouvoir législatif a compétence pour modifier convenablement le droit interne, en l'espèce, et ainsi exécuter correctement la décision internationale. C'est essentiellement une controverse sur la manière d'exécuter ce qui a été ordonné par la juridiction interaméricaine.

Dans la même logique de conflit entre les pouvoirs, l'affaire *Gelman* (contre l'Uruguay) offre également un exemple intéressant. En effet, au lendemain de la dictature, le gouvernement uruguayen d'alors pensait tourner la page par une amnistie générale. À cet effet, une Loi de Prescription[112], adoptée en 1986, devait empêcher toute poursuite des crimes commis durant la dictature. Il faut relever que cette loi a formellement reçu, en deux occasions, respectivement 1989 et 2009, le soutien de la majorité citoyenne. Saisie de cette affaire, la Cour interaméricaine a rappelé sa jurisprudence relative à l'inadmissibilité des dispositions d'amnistie qui visent à empêcher les enquêtes et la poursuite des responsables de violations graves de droits de l'homme perpétrées sous la dictature. Condamné, l'État avait pour injonction de veiller à ce que la Loi de prescription n'empêche ou n'entrave pas l'enquête, la poursuite et éventuellement la sanction des responsables des violations des droits de l'homme de la période susmentionnée[113]. Alors qu'une loi 18.831 ainsi qu'un décret 323/11 ont été adoptés, en 2011, pour supprimer l'obstacle que représentait la Loi de prescription[114], la Cour suprême de justice avait déclaré la loi 18.831 inconstitutionnelle[115]. La contradiction apparait de manière évidente entre le pouvoir judiciaire et la mesure législative.

Mais encore, faut-il relever le revirement de position de la Cour suprême de justice de l'Uruguay dans cette affaire. Six jours avant le deuxième référendum (2009), soit le 19 octobre 2009, la Cour suprême avait déclaré inconstitutionnelle la Loi de prescription[116]. Cette première position de la Cour suprême était alignée aux positions de la Commission interaméricaine des droits de l'homme[117] ainsi qu'au Comité des droits de l'homme[118] qui avaient en 1992, 1993 et 2008 relevé l'incompatibilité de la Loi de Prescription avec les traités

*ley* ». *Ibid*.

[111] *Ibid*. Considerando III.

[112] Ley « Pretensión Punitiva del Estado : Restablecimiento para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1 de marzo de 1985 ».

[113] Corte IDH, *Caso Gelman c. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011, Serie C, № 221, punto resolutivo 11.

[114] Cour IDH, *Gelman c. Uruguay*, Supervisión de cumplimiento de sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos de 20 de marzo de 2013, para 28.

[115] *Ibid.*, para 31.

[116] Corte Suprema de Justicia de Uruguay, Sentencia 365 de 2009 CSJ-Montevideo : https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2017-11/Sentencia%20365%20de%202009%20SCJ.pdf
L'inconstitutionnalité concerne les articles 1, 3 et 4 de la Loi.

[117] Com IDH, *Informe núm. 29/92*, Casos 10.029, 10.036, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375, Uruguay, 2 de octubre de 1992 ; *Informe de Fondo № 32*, Caso Gelman del 18 de julio de 2008.

relatifs aux droits de l'homme. Après l'arrêt de condamnation de la Cour interaméricaine, la nouvelle loi uruguayenne du 27 octobre 2011 (Ley 18.831), rappelle-t-on, a rétabli la prétention punitive de l'État en déclarant les crimes ayant eu lieu sous la dictature de crimes contre l'humanité, et donc imprescriptibles. Cependant, dans un arrêt du 22 février 2013, la Cour suprême a déclaré que les crimes commis pendant la dictature pouvaient être prescrits et que certaines qualifications juridiques comme la disparition forcée ou les crimes contre l'humanité n'étaient pas applicables car elles avaient été érigées en infractions pénales postérieurement à ces faits[119]. Conséquemment, une telle rétroactivité serait, selon elle, contraire au principe de légalité[120].

Si certains ont expliqué ces turpitudes comme un apprentissage accéléré et difficile de la Cour suprême à la jurisprudence interaméricaine, eu égard au fait qu'il s'agit de la première condamnation de l'Uruguay par la Cour interaméricaine[121], il reste de toute évidence que l'État parle à plusieurs voix.

C'est parfois à l'intérieur d'un même pouvoir que les désaccords affectent l'exécution des arrêts de la Cour interaméricaine.

*2. Des conflits au sein d'une même branche d'un pouvoir*

Les désaccords se jouent également au sein même d'un pouvoir dans l'exécution interne des arrêts de la Cour interaméricaine. D'autant plus que c'est l'État qui a évoqué lui-même de tels désaccords directement en audience devant la juridiction interaméricaine, en vue de mettre en évidence les difficultés de se conformer aux mesures ordonnées[122]. Des arrêts rendus contre le Guatemala illustrent ce cas de conflits entre la Chambre criminelle de la Cour de justice et la Cour de constitutionnalité. En effet, durant le conflit armé jusqu'aux accords de paix de 1996, des atrocités, notamment des disparitions forcées, ont été commises au Guatemala. C'était dans ce contexte que la Cour interaméricaine avait rendu des arrêts de condamnation de l'État et ordonné, entre autres, des ordres d'enquête, de jugement et de sanction éventuellement, notamment dans les affaires *Bámaca Velásquez* et *Molina Theissen*[123]. Près de 10 ans après, dans sa surveillance d'exécution de ses arrêts, la juridiction interaméricaine a observé que le Guatemala était toujours confronté à un problème structurel d'impunité mettant

[118] Comité de Derechos Humanos, *Caso Hugo Rodríguez c. Uruguay*, Observaciones Finales sobre Uruguay en 1993 y 1998.
[119] Corte Suprema de Justicia de Uruguay, *Sentencia 20/2013* de 22 febrero de 2013 : https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2017-11/sentencia%2020%20de%202013.pdf
[120] *Ibid.*
[121] M. Risso et al., « Cumplimiento de la sentencia Gelman vs. Uruguay de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Especial referencia al punto resolutivo 11 y al Poder Judicial », *Revista de Derecho*, № 27, 2023, p. 22.
[122] Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez c. Guatemala*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de noviembre de 2010, para 11 a 13.
[123] Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez c. Guatemala*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de febrero de 2002, Serie C, № 91 ; *Caso Molina Theissen c. Guatemala*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de julio de 2004, Serie C, № 108.

à mal l'exécution de ses décisions[124]. Elle a ainsi adopté avec plus de détails des ajustements pertinents pour impulser l'obligation d'investigation. En réaction, le Ministère public a demandé à la Chambre pénale de la Cour suprême de justice l'annulation du non-lieu prononcé en faveur de 13 prévenus par le tribunal de première instance pénal (par une décision du 8 mars 1999). Le 11 décembre 2009, la Chambre pénale fait droit à la demande du ministère public au motif que la Cour interaméricaine avait déclaré que la décision nationale violait les principes juridiques universels de justice et que l'État, sous prétexte de la législation interne ne peut entraver ou empêcher l'exécution de ce qu'a ordonné la juridiction supranationale. La Chambre pénale a ainsi déclaré la nullité de la décision du tribunal de première instance et engagé une nouvelle procédure pénale.

À la suite de cette ordonnance de réouverture de l'enquête, un militaire retraité a formé un recours en *amparo* devant la Cour de constitutionnalité en défense de son classement sans suite et alléguant qu'il ne pouvait faire l'objet d'une nouvelle poursuite pénale. En acceptant son recours, la juridiction constitutionnelle a ordonné la révision de la décision de réouverture de l'enquête, au motif de la défense des principes du droit de la défense.

Ces exemples démontrent clairement des défis de la pluralité institutionnelle interne de l'État dans laquelle les mesures de réparation doivent être réglées et le traitement contradictoire auquel le droit interaméricain peut donner lieu dans l'ordre interne. Ils n'en cachent pas moins des formes d'usage stratégique du droit international comme levier politique[125] que ce soit par une majorité politique pour impulser un agenda politique, par une minorité pour faire obstacle à la majorité, etc.

### *B. La coordination interne au cœur de l'exécution*

La polycentricité de la mise en œuvre interne des mesures de réparation soulève des défis importants. Si une multiplicité de raisons peut expliquer les difficultés liées à l'exécution (comme la volonté politique de les exécuter, le coût, les capacités administratives des acteurs en jeu, la mobilisation des victimes (ou tout autre groupe d'intérêt), etc.), il est établi que les variations dans le respect des décisions interaméricaines sont, en partie, liées au type et au nombre d'acteurs impliqués dans l'exécution.

Il semble, en effet, beaucoup plus complexe de modifier le droit interne que de publier un extrait d'arrêt dans un quotidien national. De même qu'il est plus simple de payer l'indemnisation des victimes que de mener des enquêtes, d'identifier les coupables de violation et les poursuivre le cas échéant. Par ailleurs, au-delà de la nature de la mesure, les autorités nationales peuvent être plus enclines à satisfaire telle ou telle mesure en raison de sa coïncidence ou de son avantage pour un agenda politique précis.

[124] Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez c. Guatemala*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009.
[125] C. Hillebrecht, « The Domestic Mechanism of Compliance With International Human Rights Law : case studies from the Inter American Human Rights System », *op. cit.*, p. 982.

De fait, le paiement des indemnisations est l'obligation la plus communément exécutée par les États[126].

En 2011, Alexandra Huneeus avait déjà relevé ce point[127]. Pour les mesures interaméricaines qui ne concernent que le pouvoir exécutif, l'exécution atteint 40%. Quand une collaboration est nécessaire entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, le taux d'exécution passe à 23,5%. La collaboration entre le pouvoir exécutif et le ministère public donne un taux de 21,1%. Les ordres qui requièrent la collaboration entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ne sont exécutés qu'à hauteur de 13%. Le taux chute drastiquement à 2% si enfin, la collaboration des trois pouvoirs est requise.

Étonnamment, la tendance fait encore écho dans la région. Par exemple, certains déplorent l'attitude des organes de l'État du Chili à l'égard des décisions du système interaméricain qui mettent en évidence une volonté générale de s'y conformer de la part de l'exécutif (hormis la question autochtone), une résistance partielle de la part du pouvoir judiciaire (en particulier de la Cour suprême) et une indifférence au sein du pouvoir législatif, suivant le sujet[128].

Pour autant, nombre d'États ont adopté des lois relatives à la question de l'exécution des décisions internationales, notamment interaméricaines. Il s'agit de viser les voies d'exécution internes. À titre d'exemples, après la double condamnation du Chili dans les affaires « Claude Reyes » et « Almonacid » en septembre 2006, il a été créé, par le décret № 323 du 6 décembre 2006, la « Commission de coordination chargée du respect des obligations de l'État chilien en matière du droit international des droits de l'homme »[129]. La mission de ladite structure est de servir d'instance de coordination (…) afin d'élaborer les réponses que l'État (…) doit apporter aux différents mécanismes internationaux tant au niveau universel qu'interaméricain. Néanmoins, il s'agit d'une coordination interministérielle.

Le Mexique s'est également doté de la *Ley General de Víctimas* (9 janvier 2013) qui devrait permettre de reconnaitre, protéger et garantir les droits des personnes, notamment à la suite d'une violation des droits de l'homme. Parmi les principaux droits des victimes se trouve la réparation intégrale. La victime peut être désignée par une instance internationale pour laquelle le Mexique a reconnu une telle compétence, comme la Cour interaméricaine.

Dans le même sens, la Colombie a aussi adopté une loi, loi № 288, en date du 5 juillet 1996. Elle définit les procédures à suivre pour mettre en œuvre des mesures de réparation

[126] M. Silva Abbott, « Un análisis radiográfico del cumplimiento de las sentencias de la Corte interamericana de derechos humanos », *op. cit.*, p. 687.
[127] A. V. Huneeus, « Courts Resisting Courts : Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights », *op. cit.*, p. 508-509. Il faut noter que les statistiques relevées concernent tant les ordres de la Commission interaméricaine que la Cour interaméricaine.
[128] J. Schönsteiner y J. Couso, « La implementación de las decisiones de los órganos del Sistema interamericano de derechos humanos en Chile : Ensayo de un balance », *op. cit.*, p. 346.
[129] La Commission est composée de représentants des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Défense, de la SEGPRES, de l'Éducation, de la Justice, du Travail, de la Santé, de la Planification, du Service national de la femme, du ministère public, des Carabiniers du Chili, de la Police judiciaire du Chili, du Bureau national du défenseur des droits, de la Gendarmerie du Chili et du Service national des mineurs.

pécuniaire en faveur des victimes de violations des droits de l'homme, une fois que la responsabilité de la Colombie a été établie par certains organes internationaux, tels que la Cour interaméricaine. La loi est cependant limitée aux mesures pécuniaires.

Des perspectives de plus en plus généralisées dans la région pouvant à terme conduire à une meilleure coordination technique ou procédurale. Cependant, sur le plan substantiel, les divergences entre les pouvoirs relèvent des dynamiques démocratiques. S'il est souhaitable que les tensions entre les pouvoirs n'affectent pas négativement la protection des droits de l'homme, il n'est pas aisé de prescrire le remède idéal au problème. Une meilleure articulation est nécessaire. Celle-ci passe-t-elle inévitablement par une obligation de coordination interne à poser par la juridiction interaméricaine ?

La coordination est nécessaire mais elle ne pourra pas répondre à tous les défis car les études démontrent que l'exécution ne dépend pas seulement de l'entité dont dépend la mesure de réparation mais également de la nature de l'ordre lui-même (son contenu). De plus, le contenu de la mesure de réparation n'est pas toujours prévisible, car il dépend des circonstances de chaque affaire.

## Conclusion

En précisant à l'État les moyens d'exécution de ses arrêts, la Cour se trouve parfois à s'adresser directement aux différents organes de celui-ci. La juridiction interaméricaine participe ainsi activement aux dynamiques d'évolution des rapports de l'ordre juridique international avec les ordres internes. Par là, la question de l'exécution de ces décisions offre des perspectives de renouveler la question de l'unité de l'État en droit international par rapport à la réalité pratique de celui-ci. L'unité internationale de l'État ne permet pas de saisir, de manière suffisante, le problème de l'exécution nationale des arrêts de la Cour interaméricaine. Derrière l'unité formelle de l'État responsable se joue parfois en pratique la manifestation de volontés diverses dans l'État qui viennent affecter l'exécution des obligations internationales de celui-ci. Lire l'exécution des décisions interaméricaines au-delà de l'unité de l'État offre un meilleur approfondissement de la compréhension de la question de la réparation dans la région latino-américaine. L'idée de crise de conformité apparait ainsi trop simpliste. D'une part, la réparation intégrale de la Cour interaméricaine est très exigeante et complexe. Cette complexité se mesure tant dans la multiplicité et l'hétérogénéité des mesures de réparation que la juridiction interaméricaine exige de l'État que par la tendance de la Cour à vouloir participer directement dans la définition des modalités et contours de la mise en œuvre nationale de telles mesures. D'autre part, alors même que la transversalité des mesures d'exécution table sur l'action unifiée de l'État, dans la pratique, cela ne va pas de soi. Le multiple de l'État, les tensions entre les acteurs internes viennent davantage amplifier les défis dans l'exécution de ce qui a été ordonné. L'État apparaît comme le terrain de conflits entre différents acteurs

internes[130]. La dépendance de la mise en œuvre intégrale des décisions de la Cour interaméricaine aux manœuvres politiques internes et à l'équilibre des pouvoirs est une variable non négligeable. Dans ce cadre si souvent conflictuel, changeant et imprévisible, les mesures requérant une coopération entre acteurs se retrouvent plus couteuses à mettre en œuvre. Ce qui impacte non seulement la durée de l'exécution mais souvent l'exécution totale elle-même.

Ainsi, la perception généralisée d'une crise d'exécution des mesures ordonnées occulte les diverses nuances et variables liées au fonctionnement interne des systèmes politiques et juridiques nationaux[131]. C'est dans un réseau complexe de coordination et de tensions que les décisions interaméricaines sont appelées à être mises en œuvre. Cela entraine également des effets au potentiel multiple et souvent imprévisibles. La question de l'exécution des arrêts de la Cour interaméricaine ne peut pas être pleinement saisie dans une grille d'analyse binaire : exécuté ou non exécuté et encore moins dans une simple analyse des effets directs de ces décisions. La compréhension de la question de l'exécution des mesures de réparation dans le cadre interaméricain de protection des droits de l'homme exige d'aller au-delà de la fiction de l'unité de l'État. Elle implique de comprendre le jeu des acteurs internes, leurs intérêts politiques et également le cadre normatif et institutionnel dans lequel ils opèrent. L'exécution des mesures dépend, alors, en plus de la volonté politique, de la concordance des voix dans l'État. En d'autres termes, une divergence de voix ne peut que complexifier davantage la conformité à une chose jugée déjà non simple.

Il est vrai que le multiple de l'État n'est pas une nouveauté. Néanmoins, le droit international esquivait cette réalité au profit de l'unité de l'État plus opérationnelle pour la cohérence normative du rapport des ordres. Le pluriel de l'État et ses travers sont longtemps restés une question nationale. Le développement du droit international des droits de l'homme, en ce qu'il vise la réglementation juridique interne de l'État, révèle la fragilité de l'absence de considération explicite et directe de cette réalité de (et dans) l'État dans le droit international. Le droit interaméricain de la réparation démontre que c'est une variable qui participe à mieux élucider les enjeux actuels de la conformité, par les États, à la chose jugée de la juridiction interaméricaine.

L'internationalisation des DH a participé à la dynamique d'évolution du droit international, notamment dans la porosité des rapports entre ordre international et ordre interne. C'est dans ce *continuum* qu'on perçoit la juridiction interaméricaine approfondissant l'imbrication des deux ordres où l'écran étatique est de plus en plus atténué. Comme l'avait relevé Hélène Tigroudja, cette pratique de la Cour interaméricaine dépasse la sphère de la réparation internationale pour renouveler la problématique des rapports entre les ordres juridiques

[130] O. Parra Vera, « El impacto de las decisiones interamericanas : notas sobre la producción académica y una propuesta de investigación en torno al "empoderamiento institucional" », *op. cit.*, p. 516.
[131] C. Rodríguez Garavito y C. Kauffman, « Capítulo 7. De las órdenes a la práctica : análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos », in *Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*, Dejusticia, Bogotá, 2015, p. 282.

internes et le système international[132]. Après tout, le droit n'a jamais été statique ; son explication ne saurait l'être non plus.

[132] H. Tigroudja, « La satisfaction et les garanties de non-répétition de l'illicite dans le contentieux interaméricain des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 89.

# De la libéralisation à la sécurisation des échanges : le droit du commerce international à l'épreuve du *de-risking*

Lise Bernard-Apéré[1]

Le système commercial multilatéral, tel qu'il s'est structuré à partir du GATT de 1947, puis consolidé avec la création de l'OMC en 1995, repose sur une logique bien connue : la libéralisation progressive des échanges fondée sur la non-discrimination, la prévisibilité juridique et l'idée que l'interdépendance économique est, en elle-même, un facteur de stabilité. La libéralisation des échanges s'est inscrite autour d'un paradigme fondé sur la spécialisation productive internationale, phénomène souvent associé aux enseignements de David Ricardo[2] en matière d'avantages comparatifs. Cette structuration des échanges a principalement privilégié l'efficience économique, tout en intégrant déjà des préoccupations liées à la diversification des partenaires. La période récente se caractérise toutefois par la place désormais centrale accordée à la gestion des risques au nom de la sécurité économique. Depuis une quinzaine d'années, une succession de crises a affecté les chaînes d'approvisionnement mondiales. De la crise financière de 2008 aux ruptures d'approvisionnement révélées par la pandémie de Covid-19[3], en passant par la dépendance énergétique européenne vis-à-vis de la Russie[4], les rivalités sino-étasuniennes autour des semi-conducteurs, les controverses technologiques et sécuritaires autour des réseaux 5G[5], les représailles chinoises[6] ou encore les guerres tarifaires de l'Administration Trump, chacune de ces crises en a révélé la fragilité structurelle.

---

[1] Docteure en droit, Université de Bordeaux (CRDEI) et Université Laval (Chaire NEME), ATER à l'Université de Bordeaux.

[2] OMC, « Les arguments en faveur d'un commerce ouvert », en ligne : https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact3_f.htm.

[3] A. Brinza *et al*., *EU-China relations: De-risking or de-coupling − the future of the EU strategy towards China*, Bruxelles, Parlement européen, 2024, p. 60.

[4] IEA, « Anatomy of a natural gas crisis », en ligne : https://www.iea.org/reports/gas-market-lessons-from-the-2022-2023-energy-crisis/anatomy-of-a-natural-gas-crisis ; Commission européenne, « New reports highlight 3rd quarter impact of gas supply cuts », *Direction Générale de l'Énergie*, 13 janvier 2023, en ligne : https://energy.ec.europa.eu/news/new-reports-highlight-3rd-quarter-impact-gas-supply-cuts-2023-01-13_en?prefLang=fr.

[5] Voir Commission européenne, « Communication from the Commission: Implementation of the 5G cybersecurity Toolbox », *Digital Strategy Europa*, 15 juin 2023, en ligne : https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/communication-commission-implementation-5g-cybersecurity-toolbox.

[6] Les mesures de rétorsion chinoises en réponse à l'appel australien en 2020 pour une enquête sur l'origine de la pandémie et à la décision lituanienne en 2021 d'ouvrir un bureau de représentation taïwanais illustrent l'usage coercitif des dépendances commerciales. Voir G. Edmonstone, « China's trade restrictions on Australian exports », *United States Studies Centre*, 2 avril 2024, en ligne : https://www.ussc.edu.au/chinas-trade-restrictions-on-australian-exports et M. Reynolds et M. P. Goodman, « China's Economic Coercion: Lessons from Lithuania », *Center for Strategic and International Studies*, 6 mai 2022, en ligne : https://www.csis.org/analysis/chinas-economic-coercion-lessons-lithuania.

Cette succession de crises a révélé que l'interdépendance économique, loin d'être seulement un vecteur de prospérité, pouvait créer des points de vulnérabilité[7] dont les effets se déploient directement dans la sphère juridique. Les États-Unis semblent d'ailleurs s'écarter de la logique classique des avantages comparatifs en considérant que des politiques industrielles conduisant à une production excédant durablement la demande intérieure constituent des pratiques déloyales, dès lors qu'elles entraînent l'exportation de déséquilibres structurels vers les marchés partenaires[8]. Ces chocs successifs ont conduit les États à reconsidérer les conditions de leur insertion dans l'économie internationale et à réintégrer des considérations de sécurité au cœur de leurs politiques commerciales et d'investissement.

Ces transformations ont favorisé la diffusion de la notion de *de-risking* dans les discours de politique publique à partir de 2023, notamment à la suite du discours de la présidente de la Commission européenne sur les relations entre l'Union européenne (ci-après, UE) et la Chine[9], appelant à « réduire les risques » liés aux engagements économiques et technologiques. Sur le plan conceptuel, le *de-risking* désigne une stratégie de réduction proactive des dépendances stratégiques. Les États cherchent à maîtriser les vulnérabilités associées à leur insertion dans les chaînes d'approvisionnement mondiales. Il se traduit par l'adoption de mesures visant à encadrer les flux économiques sensibles et à réorganiser les relations commerciales, notamment par la diversification des sources d'approvisionnement, la relocalisation partielle de certaines activités productives ou la réorientation des échanges vers des partenaires jugés plus sûrs[10]. Ces mesures s'inscrivent dans une logique de renforcement de la résilience[11] et de sécurisation des intérêts économiques stratégiques. Comme l'a affirmé Ursula von der Leyen à propos de la Chine[12], « *it is neither viable – nor in Europe's interest – to decouple from China. Our relations are not black or white – and our response cannot be either. This is why we need to focus on de-risk – not de-couple* »[13]. L'UE ne vise donc pas un découplage généralisé avec la Chine, mais une réduction sélective des dépendances considérées comme problématiques[14].

[7] *Ibid.*
[8] USTR, « USTR Initiates Section 301 Investigations Relating to Structural Excess Capacity and Production in Manufacturing Sectors », *Bureau du représentant américain au commerce*, 22 mars 2026, en ligne : https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2026/march/ustr-initiates-section-301-investigations-relating-structural-excess-capacity-and-production.
[9] U. von der Leyen, « Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre », *European Commission*, 30 mars 2023, en ligne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063.
[10] Voir J. Pisani-Ferry, B. Weder di Mauro et J. Zettelmeyer, « How to de-risk: European economic security in a world of interdependence », *CEPR*, n°129, 2024.
[11] *Commission staff Working Document Strategic dependencies and capacities - Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, 5 mai 2021, SWD/2021/352 final.
[12] J. Nyabiage, « De-risk? Decouple? A Chinese official says it's just the West disrupting supply chains », *South China Morning Post*, 30 septembre 2023, en ligne : https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3236356/de-risk-decouple-chinese-official-says-its-just-west-disrupting-supply-chains.
[13] « Il n'est ni viable, ni dans l'intérêt de l'Europe, de se découpler de la Chine. Nos relations ne sont pas manichéennes, et notre réponse ne peut pas l'être davantage. C'est pourquoi nous devons privilégier la réduction des risques (*de-risking*) plutôt que le découplage (*decoupling*) » [notre traduction]. U. von der Leyen, *op. cit.*
[14] A. Brinza *et al*., préc., p. xi.

Loin de se réduire à un choix de politique industrielle, cette inflexion traduit un glissement plus profond vers une juridicisation de la sécurité économique qui interroge les fondements mêmes du droit international économique. C'est dans ce contexte que s'est imposé le vocabulaire de la sécurité économique, entendue comme la capacité des États à prévenir ou à atténuer les effets tant de chocs exogènes que d'actions délibérées de puissances étrangères affectant leurs intérêts stratégiques[15], qu'il s'agisse de sanctions économiques, de guerres tarifaires ou de l'instrumentalisation de dépendances sectorielles à des fins de coercition.

Les notions de « résilience » et de *de-risking* orientent les politiques commerciales vers la maîtrise des dépendances stratégiques, la préservation de la compétitivité et la sécurisation de l'accès aux ressources critiques. Le *de-risking* ne constitue toutefois pas une catégorie juridique autonome. Aucun instrument international contraignant ne le consacre comme tel et aucun régime juridique spécifique ne découle de sa seule invocation. Il désigne plutôt une ligne directrice de politique commerciale mise en œuvre au moyen d'instruments juridiques variés. Il peut néanmoins être appréhendé comme une catégorie fonctionnelle, en ce qu'il permet de regrouper des mesures juridiquement hétérogènes poursuivant une même finalité de réduction des dépendances stratégiques.

Ce qui caractérise ces politiques n'est pas la nouveauté des instruments mobilisés, mais la rationalité qui les sous-tend, marquée par l'ampleur et la systématicité du recours à la justification sécuritaire. Cette diversification des partenaires n'est pas en elle-même inédite, les États ayant de longue date diversifié leurs approvisionnements au profit de partenaires jugés fiables[16]. La période récente se distingue toutefois par la systématisation de la justification sécuritaire, sa traduction dans des instruments juridiquement contraignants et son extension à des secteurs jusque-là étrangers à toute logique de sécurité, tels que les semi-conducteurs ou les minéraux critiques. Aux objectifs traditionnels de compétitivité et d'accès au marché s'ajoute ainsi une attention accrue aux risques liés à la coercition économique, aux ruptures d'approvisionnement et aux dépendances technologiques. L'organisation des chaînes d'approvisionnement est désormais appréciée non seulement au regard de l'efficacité économique, mais également de leur sécurité et de leur résilience.

Ce changement d'approche s'explique notamment par la prise de conscience du caractère asymétrique de certaines interdépendances[17]. Les analyses relatives à la « *weaponised interdependence* »[18] montrent que certains États peuvent occuper une position nodale au sein des réseaux économiques. Cette position leur permet de recueillir des informations sensibles

[15] Voir C. Bown, « Trade policy, industrial policy, and the economic security of the European Union », *PIIE Working Paper*, vol. 24, n°2, 2024, p. 46 ; A. Degans, « La sécurité économique en France et en Europe : du déni au changement de paradigme (1990-2022) », *L'Espace politique*, vol. 2, n°44, 2021.

[16] Voir L. Badel, « Pour une histoire de la diplomatie économique de la France », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 2, n°90, 2006, pp. 169-185.

[17] M. Pinchis-Paulsen, « Let's Agree to Disagree: A Strategy for Trade-Security », *Journal of International Economic Law*, vol. 25, n°4, 2022, pp. 527-547, p. 531.

[18] H. Farrell et A. L. Newman, « Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion », *International Security*, vol. 44, n°1, 2019, pp. 42-79 ; C. Bown, *op. cit.*

ou de contrôler l'accès à des infrastructures logistiques, des technologies critiques ou des matières premières essentielles. Ces « effets de panoptique »[19] ou de « goulot d'étranglement »[20] transforment alors les dépendances asymétriques en leviers de contrainte susceptibles de menacer la continuité des échanges et de fragiliser les conditions juridiques d'accès au marché[21]. Le *de-risking* apparaît ainsi comme une réponse à la possibilité d'une instrumentalisation des interdépendances économiques.

Cette réflexion sur les dépendances asymétriques trouve une traduction normative dans les ordres juridiques internes ou régionaux, tels que le droit de l'Union européenne. La *Stratégie de sécurité économique de l'Union européenne* de 2023[22] illustre ce mouvement en associant explicitement la compétitivité, la gestion des risques et la coopération internationale[23]. Cette stratégie trouve une traduction contraignante dans le *Règlement (UE) 2024/1252 sur les matières premières critiques*, dont le premier considérant souligne à la fois l'importance stratégique de ces ressources en matière écologique et numérique et les risques inhérents à leur concentration géographique[24]. Ce règlement témoigne ainsi de la prise en considération juridique des vulnérabilités affectant les chaînes d'approvisionnement[25]. La mise en œuvre de cette orientation peut conduire à l'adoption de mesures différenciant les partenaires commerciaux. Une telle différenciation n'est toutefois pas, par elle-même, contraire au droit de l'OMC. La compatibilité de chaque mesure doit être appréciée au regard de son contenu, de ses effets et des obligations commerciales applicables. Ainsi conçu, le *de-risking* apparaît comme une tentative de concilier les bénéfices de l'ouverture économique avec la maîtrise des dépendances stratégiques, dans un contexte où la Chine est, par exemple, qualifiée à la fois de partenaire, de concurrent et de rival systémique[26], traduisant l'ambivalence des interdépendances contemporaines.

Si la littérature scientifique en relations internationales et en économie politique a documenté les dynamiques géopolitiques sous-jacentes au *de-risking*[27] et ses effets sur la recomposition des chaînes de valeur mondiales[28], son appréhension juridique demeure principalement sectorielle. Plusieurs travaux ont notamment étudié les tensions entre les

[19] *Ibid.*
[20] J. Yoo et D. Ahn, « Security Exceptions in the WTO System: Bridge or Bottle-Neck for Trade and Security? », *Journal of International Economic Law*, vol. 19, n°2, 2015, pp. 417-444.
[21] H. Farrell et A. L. Newman, *op. cit.*
[22] Commission européenne, « Une approche de l'UE pour renforcer la sécurité économique », *Europa*, 20 juin 2023, en ligne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3358.
[23] *Ibid.*
[24] *Règlement (UE) 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020*, JO L, 2024/1252, 11 avril 2024, Préambule §1.
[25] *Ibid.*, cons. 1.
[26] A. Brinza *et al*., *op. cit.*, p. 6.
[27] Voir J. Pisani-Ferry, B. Weder di Mauro et J. Zettelmeyer, *op. cit.*
[28] H. Farrell et A. L. Newman, « Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion », *International Security*, vol. 44, n°1, 2019, pp. 42-79 ; C. Bown, *op. cit.*

politiques de sécurité économique et le droit de l'OMC[29], ainsi que l'application des exceptions de sécurité[30]. Toutefois, la question de l'articulation du *de-risking* avec les règles du droit commercial multilatéral et celle des limites structurelles qu'il révèle demeurent insuffisamment analysées.

Afin de contribuer à combler cette lacune, cet article examine les conditions dans lesquelles les politiques contemporaines de *de-risking* peuvent être conciliées avec le droit de l'OMC, ainsi que les modalités susceptibles d'encadrer leur mise en œuvre afin de prévenir une fragmentation du droit international économique. L'analyse est circonscrite au droit du commerce international, le filtrage des investissements étrangers n'étant mobilisé qu'à titre d'illustration complémentaire du mouvement de sécurisation des relations économiques. La méthodologie adoptée combine l'analyse du droit matériel de l'OMC, l'examen des rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, ainsi que l'étude d'instruments de politique commerciale récemment adoptés par l'Union européenne, le Canada et les États-Unis. Les différences tenant à la nature, la portée et l'articulation de ces instruments avec les règles de l'OMC permettent d'identifier plusieurs modalités juridiques de mise en œuvre du *de-risking*.

L'analyse se déploie en trois temps. Elle examine d'abord la qualification des instruments du *de-risking* au regard des obligations de l'OMC et les conditions de leur éventuelle justification au titre de l'article XXI du GATT (I). Elle analyse ensuite les manifestations conventionnelles, sectorielles et plurilatérales de cette logique de sécurisation (II). Elle envisage enfin les pistes d'un meilleur encadrement juridique multilatéral (III).

## I. La mise à l'épreuve des disciplines de l'OMC par le *de-risking*

Les instruments du *de-risking* sont susceptibles de méconnaître plusieurs disciplines de l'OMC lorsqu'ils introduisent une différenciation entre partenaires commerciaux (A). Leur éventuelle justification au titre de l'exception de sécurité demeure toutefois incertaine (B).

### *A. La contrariété potentielle aux disciplines de l'OMC*

L'inflexion sécuritaire du commerce international est susceptible de se heurter à plusieurs disciplines fondamentales du GATT, au premier rang desquelles figurent la clause de la nation la plus favorisée[31], le traitement national[32] et l'interdiction des restrictions quantitatives[33].

[29] J. Gladysz, « The national security exception in WTO Law: emerging jurisprudence and future direction », *Georgetown Journal of International Law*, vol. 52, 2021, pp. 835-861 ; I. Garcia Bercero et N. Poitiers, « From strategy to doctrine: the next steps for European economic security », *Bruegel*, 2025, en ligne : https://www.bruegel.org/policy-brief/strategy-doctrine-next-steps-european-economic-security ; M. Pinchis-Paulsen, *op. cit.*

[30] I. Allen, « The War on Trade: Applying the WTO Security Exceptions to Economic Security Measures », *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 45, n°2, 2025, pp. 157-212.

[31] *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, art. I.1 (entrée en vigueur : 1er janvier 1948).

[32] *Ibid.*, art. III.

[33] *Ibid.*, art. XI:1. Les restrictions quantitatives sont prohibées indépendamment de leur caractère discriminatoire.

Selon la nature de la mesure, d'autres accords peuvent également s'appliquer. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires peut notamment être pertinent lorsque les subventions sont subordonnées à des exigences de contenu local ou d'origine des intrants. L'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce peut s'appliquer lorsque ces exigences se rapportent à un investissement, tandis que l'Accord sur les marchés publics peut être mobilisé lorsque la préférence nationale concerne un marché couvert.

Les contrôles à l'exportation doivent, quant à eux, être examinés au regard de l'article XI:1 du GATT. La qualification doit dès lors être conduite instrument par instrument. Les instruments associés au *de-risking* n'opèrent pas tous une différenciation juridiquement pertinente entre partenaires commerciaux. La diversification des fournisseurs et les accords commerciaux préférentiels conclus conformément au droit de l'OMC ne sont pas, en eux-mêmes, contraires au principe de non-discrimination[34]. Certains instruments reposent néanmoins sur une distinction entre partenaires jugés « sûrs » et partenaires considérés comme présentant un risque. Cette logique peut se traduire par le *nearshoring*, qui consiste à rapprocher géographiquement certaines étapes de production. Elle peut également prendre la forme du *friend-shoring*[35], aussi qualifié d'*ally-shoring*. Les chaînes d'approvisionnement sont alors réorientées vers des États considérés comme politiquement ou stratégiquement fiables[36], plutôt que vers les partenaires offrant les coûts de production les plus faibles. Cette stratégie peut prendre la forme de restrictions visant les partenaires considérés comme risqués ou, inversement, d'incitations favorisant les approvisionnements en provenance de partenaires jugés fiables, par le biais d'un accès préférentiel à des subventions, à certaines chaînes de valeur critiques ou à des mécanismes de coopération technologique.

Ces préférences doivent être distinguées de celles qui résultent d'accords commerciaux régionaux répondant aux conditions de l'article XXIV du GATT. Lorsqu'une mesure accorde aux produits originaires de certains Membres un avantage fondé sur la proximité politique ou stratégique, sans l'étendre immédiatement et sans condition aux produits similaires originaires des autres Membres, elle est susceptible d'être incompatible *prima facie* avec l'article I:1 du GATT. Ces mesures sont ainsi susceptibles de fragiliser les principes de non-discrimination et de susciter des réactions protectionnistes[37] de la part d'États qui s'estimeraient lésés lorsqu'elles excèdent le cadre des disciplines de l'OMC. Ce n'est qu'après la caractérisation d'une incompatibilité que se pose la question d'une éventuelle justification.

[34] *Ibid.*, art. XXIV.
[35] U.S. Department of the Treasury, « Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the Biden Administration's Economic Approach Toward the Indo-Pacific », *Treasury*, 2 novembre 2023, en ligne : https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1872.
[36] *Ibid.* ; A. Van Assche, « Strengthening Global Supply Chains for Low-Emissions Technology: The Policy Playbook and the Trade-offs », *C.D. Howe Institute Commentary*, nº 663, 2024, p. 12.
[37] A. Brinza *et al*., préc., pp. 61-63.

### *B. La justification incertaine au titre de l'exception de sécurité*

C'est précisément à ce stade que la référence à la sécurité économique s'impose comme une justification transversale, les États cherchant à rattacher *a posteriori* leurs mesures discriminatoires au régime des exceptions que ménage le droit de l'OMC, qu'il s'agisse des exceptions générales[38] ou de l'exception concernant la sécurité[39]. L'article XXI(b)(iii) du GATT permet ainsi à un État de justifier une mesure discriminatoire qu'il estime nécessaire en vue de protéger ses « intérêts essentiels de sécurité »[40], lorsqu'elle est prise « en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale »[41].

Historiquement conçu dès 1947 comme une véritable soupape de sécurité destinée à préserver la souveraineté étatique en matière de défense[42], l'article XXI du GATT est resté inchangé depuis son adoption[43]. Cette exception de sécurité avait, jusqu'à peu, très rarement été invoquée par les États, conscients qu'une invocation massive risquait de fragiliser l'édifice multilatéral[44]. Une poignée de mesures commerciales a été justifiée pour des raisons de sécurité, mais les litiges qui en ont résulté ont été résolus de manière informelle ou politique par les membres[45]. Toutefois, ce « renoncement » au recours à cette exception s'est effacé avec la montée des tensions commerciales et technologiques[46], les mesures coercitives liées à l'Ukraine et à d'autres crises régionales, et la multiplication de sanctions économiques unilatérales[47].

Au cours des dernières années, les États-Unis, la Russie, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis ont invoqué l'exception de sécurité nationale pour justifier des mesures commerciales discriminatoires dans neuf différends[48]. Les États-Unis annoncent également

[38] GATT, préc., art. XX.
[39] *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, 15 avril 1994, art. XXI (entrée en vigueur : 1er janvier 1995) [GATT] ; *Accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*, 15 avril 1994, art. 73 (entrée en vigueur : 1er janvier 1995) ; *Accord général sur le commerce des services*, 15 avril 1994, art. XIV bis (entrée en vigueur : 1er janvier 1995).
[40] GATT, préc., art. XXI(b).
[41] *Ibid*., art. XXI(b)(iii).
[42] A. Miglani, « A Contemporary Contextualization of Security Under Article XXI of the GATT », *Global Trade and Customs Journal*, vol. 17, n°1, 2022, pp. 485-491 et R. Malikova, « National Security exception under the GATT Article XXI as the most problematic issue of today's trading system », *SSRN Electronic Journal*, 2021.
[43] J. Yoo et D. Ahn, préc., p. 20.
[44] S. Pahis, « Can Plurilaterals Solve the WTO's National Security Crisis? », *Journal of World Investment and Trade*, vol. 26, n°1, 2025, pp. 189-218.
[45] J. B. Heath, « The New National Security Challenge to the Economic Order », *The Yale Law Journal*, vol. 129, 2020, pp. 1020-1098, p. 1056.
[46] Voir A. Roberts, H. Choer Moraes, V. Ferguson, « Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment », *Journal of International Economic Law*, vol. 22, n°4, 2019, pp. 655-676.
[47] G. Feret, « Invocation of the GATT security exception after the Russia – Traffic in Transit case », *Acta Iuridica Resoviensia*, vol. 4, n°35, 2021, pp. 36-46.
[48] À l'exception du rapport *Russie – Trafic en transit*, adopté par l'ORD, les rapports suivants ont fait l'objet d'un appel dans le vide et n'ont pas été adoptés. Ils ne sauraient être présentés comme l'expression d'une interprétation stabilisée, mais seulement comme des éléments convergents. WT/DS512/R, 5 avril 2019, *Russie — Mesures concernant le trafic en transit*, rapport du Groupe spécial ; WT/DS567/R, 16 juin 2020, *Arabie saoudite — Mesures concernant la protection des droits de propriété intellectuelle*, rapport du Groupe spécial ;

qu'ils s'appuieront sur cette exception pour défendre leurs contrôles à l'exportation de semi-conducteurs vers la Chine[49] ainsi que les droits de douane visant les véhicules électriques chinois. La Chine indique de son côté qu'elle y recourra pour soutenir ses mesures de contrôle à l'exportation visant des matières premières stratégiques et des technologies clés[50]. Certains États invoquent désormais cette exception pour tenter de justifier leurs politiques de *de-risking*, alors même que cette disposition n'avait pas été conçue pour couvrir des considérations de sécurité économique[51]. Il demeure ainsi fondamental de savoir dans quelle mesure des politiques de *de-risking* peuvent être qualifiées de mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sécurité au sens de l'article XXI. Une lecture trop extensive de cette exception risquerait de vider de leur substance les principes de non-discrimination et, ce faisant, de fragiliser la cohérence de l'ordre commercial multilatéral.

Si les Membres de l'OMC disposent d'une marge d'appréciation reconnue pour déterminer ce qui relève de leurs « intérêts essentiels de sécurité » — notion susceptible d'englober des situations aussi diverses que les conflits armés, les troubles intérieurs, le terrorisme, voire des violations des principes démocratiques et des droits de l'homme survenant sur le territoire d'un État tiers[52] — cette latitude n'est pas pour autant illimitée[53]. Un tournant jurisprudentiel majeur intervient avec le différend *Russie – Trafic en transit*[54], adopté en 2019. Un groupe spécial affirme pour la première fois que l'article XXI n'est pas entièrement auto-interprétatif[55]. Autrement dit, dès lors qu'une mesure est défendue sur le fondement de l'article XXI du GATT, les groupes spéciaux demeurent compétents pour vérifier l'existence d'une « grave tension internationale »[56]. De façon intéressante, la version anglaise du GATT retient une expression plus restrictive, à savoir « *other emergency in international relations* ». Cette formulation a été interprétée comme visant des situations d'une gravité extrême, comparables

WT/DS597/R, 21 décembre 2022, *États-Unis — Prescription en matière de marquage de l'origine*, rapport du Groupe spécial ; WT/DS544/R, 9 décembre 2022, *États-Unis — Produits en acier et en aluminium (Chine)*, rapport du Groupe spécial ; WT/DS552/R, 9 décembre 2022, *États-Unis — Produits en acier et en aluminium (Norvège)*, rapport du Groupe spécial ; WT/DS556/R, 9 décembre 2022, *États-Unis — Produits en acier et en aluminium (Suisse)*, rapport du Groupe spécial ; WT/DS564/R, 9 décembre 2022, *États-Unis — Produits en acier et en aluminium (Turquie)*, rapport du Groupe spécial ; WT/DS554/24, *États-Unis — Produits en acier et en aluminium (Russie)* (le pouvoir conféré pour l'établissement du groupe spécial est devenu caduc le 23 juin 2024) et WT/DS526, *Émirats arabes unis — Marchandises, services et DPI* (le pouvoir conféré pour l'établissement du groupe spécial est devenu caduc le 16 janvier 2022).

[49] WT/DS615, 12 décembre 2022, *États-Unis — Mesures visant certains produits semi-conducteurs et autres produits, et leurs services et technologies connexes*, Demande de consultations, cité par S. Pahis, *op. cit.*

[50] E. White, « China bans export of rare earth processing technologies », *Financial Times*, 21 décembre 2023, en ligne : https://www.ft.com/content/5b031db7-23dd-43d3-afe1-cef14817296f?syn-25a6b1a6=1.

[51] R. Heusel et P. Wiater, « Are we still friends? The US and EU approach to 'friend-shoring' of supply chains », *European Journal of International Law: Talk!*, 31 octobre 2023, www.ejiltalk.org/are-we-still-friends-the-u-s-and-eu-approach-to-friend-shoringof-supply-chains/.

[52] WT/DS597/R, *États-Unis — Prescription en matière de marquage de l'origine*, préc., §7.359.

[53] A. Svetlicinii et X. Su, « The Unsettled Governance of the Dual-Use Items under Article XXI(b)(ii) GATT: A New Battleground for WTO Security Exceptions », *World Trade Review*, vol. 24, n°1, pp. 75-100.

[54] WT/DS512/R, *Russie — Mesures concernant le trafic en transit*, préc.

[55] *Ibid.*, §7.57 et §7.74. Voir également WT/DS597/R, *États-Unis — Prescription en matière de marquage de l'origine*, préc., §7.359.

[56] WT/DS512/R, *Russie — Mesures concernant le trafic en transit*, préc., §7.72 et 7.73.

à la guerre ou à un conflit armé[57] et supposant une rupture ou une quasi-rupture des relations normales[58] entre États. Un « niveau de gravité »[59] est requis. Le groupe spécial souligne également que « […] les divergences politiques ou économiques entre des Membres ne sont pas suffisantes, en elles-mêmes, pour constituer un cas de grave tension internationale »[60]. De tels désaccords, même urgents ou graves sur le plan politique, ne relèvent du sous-alinéa (iii) que lorsqu'ils s'accompagnent d'intérêts militaires, de défense ou de maintien de la loi et de l'ordre public[61]. Une partie de la doctrine[62] propose toutefois de réserver l'invocation de l'article XXI à des situations proches de la légitime défense, notamment en présence d'une agression armée, sans que les groupes spéciaux aient consacré une telle restriction.

Il en résulte que l'exception de sécurité de l'article XXI, telle qu'interprétée par les groupes spéciaux, se trouve aujourd'hui enserrée dans un cadre étroit, dominé par une représentation essentiellement interétatique et quasi belliqueuse de la menace. En imposant un seuil de gravité particulièrement élevé, la jurisprudence de l'OMC réduit sensiblement la possibilité, pour les États, d'invoquer la sécurité afin de préserver certaines capacités productives jugées stratégiques en dehors des contextes de conflit ou de crise internationale aiguë. Or, cette sévérité tranche avec l'attitude parfois adoptée dans d'autres ordres juridiques intégrés, au premier rang desquels figure le droit de l'Union européenne. L'arrêt *Campus Oil*[63] en fournit une illustration topique. La Cour de justice y a admis qu'une réglementation irlandaise imposant aux importateurs de produits pétroliers de s'approvisionner, pour une certaine proportion de leurs besoins, auprès de la raffinerie nationale pouvait constituer une restriction à la libre circulation des marchandises, tout en étant néanmoins justifiée par des motifs de sécurité publique[64]. La logique de cette solution tenait à la place stratégique des produits pétroliers et à la nécessité d'assurer le maintien en activité d'une capacité minimale de raffinage susceptible d'être mobilisée en cas de crise d'approvisionnement. Le contraste est remarquable. Alors même que le droit communautaire poursuivait un objectif d'intégration économique particulièrement exigeant, la Cour a accepté de raisonner en termes de précaution structurelle face à la vulnérabilité stratégique du secteur pétrolier, sans exiger la survenance d'une crise internationale caractérisée.

À l'inverse, la lecture retenue à l'OMC subordonne l'ouverture de l'article XXI à des circonstances d'une gravité extrême, laissant peu d'espace aux arguments tirés de la vulnérabilité structurelle ou du maintien d'industries fondamentales en deçà du seuil de crise

[57] *Ibid.*, § 7.72 et 7.76.
[58] WT/DS597/R, *États-Unis — Prescription en matière de marquage de l'origine*, préc., §7.322 et §7.289–7.290.
[59] *Ibid.*, §7.353.
[60] WT/DS512/R, *Russie — Mesures concernant le trafic en transit*, préc., §7.75.
[61] *Ibid.*
[62] Voir sur la question J-B. Dudant, « La conservation de l'État en droit international », thèse de doctorat en droit public, Panthéon-Assas, Paris, Pedone, 2025, p. 469.
[63] CJCE, *Campus Oil v. Minister for Industry and Energy*, aff. C-72/83, 1984.
[64] *Ibid.*, p. 2756. La sécurité publique est ici assimilée à la sécurité nationale, voir p. 2738.

majeure[65]. Cette divergence tient certes, pour partie, à la fonction respective des deux ordres juridiques : là où le droit de l'Union s'adosse à des mécanismes de solidarité institutionnelle, le système de l'OMC demeure structuré par une logique de coexistence entre souverainetés[66]. Il n'en reste pas moins permis de considérer, d'un point de vue critique, que l'interprétation de l'article XXI retenue dans les rapports des groupes spéciaux laisse insuffisamment place à une appréhension plus prudentielle des dépendances stratégiques contemporaines.

Dans *Russie – Trafic en transit*, le Groupe spécial admet toutefois une ample marge d'appréciation du Membre dans la définition de ses « intérêts essentiels de sécurité », sous réserve du respect de l'exigence de bonne foi[67]. Le Groupe spécial précise que « nonobstant l'absence d'un paragraphe introductif analogue au texte introductif de l'article XX »[68], cette exigence de bonne foi demeure. Elle constitue ainsi le principal garde-fou contre les usages détournés de l'exception de sécurité. Les Membres ne peuvent donc pas qualifier d'« intérêts essentiels de sécurité » des intérêts purement commerciaux qu'ils avaient accepté de protéger au sein du système multilatéral[69], une telle requalification constituant un détournement manifeste de l'exception. Par la suite, dans le différend *États-Unis – Marquage de l'origine*, il a été précisé que le Membre de l'OMC « doit énoncer les intérêts essentiels de sa sécurité "de façon suffisamment claire pour démontrer leur véracité" et démontrer que les mesures pour lesquelles une justification est demandée satisfont à une "prescription minimale de plausibilité" par rapport aux intérêts essentiels de sécurité invoqués »[70].

Se pose alors la question des limites de cette invocation : jusqu'où une forte dépendance vis-à-vis d'un fournisseur étranger peut-elle relever des « intérêts essentiels de sécurité » au sens de l'article XXI(b)(iii), en l'absence de conflit armé ou de rupture imminente des relations diplomatiques, sans se confondre avec une politique industrielle et commerciale déguisée en impératif sécuritaire ? L'État invoquant cette disposition doit en effet démontrer qu'un intérêt réel de « sécurité » est en jeu, et non un objectif purement économique[71] et que la mesure contestée y contribue de manière plausible, quand bien même elle restreint l'accès au marché ou introduit une discrimination entre partenaires commerciaux[72]. Les perturbations des

[65] Pour une critique en ce sens, lire M. Paulsen, « If I were an Appellate Body. Post 1. », *International Economic Law and Policy Blog*, 6 janvier 2023, en ligne : https://ielp.worldtradelaw.net/2023/01/if-i-were-an-appellate-body-post-1/.
[66] Voir H. Ruiz Fabri, « Le règlement des différends au sein de l'OMC : naissance d'une juridiction, consolidation d'un droit », in C. Leben, É. Loquin et M. Salem (dir.), *Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du XXe siècle*. *Mélanges en l'honneur de Philippe Kahn*, Paris, Litec, 2000, pp. 303-334.
[67] V. Lapa, « The WTO Panel Report in Russia – Traffic in Transit: Cutting the Gordian Knot of the GATT Security Exception? », *Questions of International Law*, 12 mai 2020, en ligne : https://www.qil-qdi.org/the-wto-panel-report-in-russia-traffic-in-transit-cutting-the-gordian-knot-of-the-gatt-security-exception/.
[68] WT/DS512/R, *Russie — Mesures concernant le trafic en transit*, préc., §7.33 et §7.133.
[69] *Ibid.*, §7.133.
[70] WT/DS597/R, *États-Unis — Prescription en matière de marquage de l'origine*, préc., §7.255.
[71] C. Delev, « Economic Resilience under the Indo-Pacific Economic Framework Supply Chain Agreement: Treading between Geoeconomic Ambitions and World Trade Organization Compatibility? », *World Trade Review*, vol. 24, n°5, 2025, pp. 645–661.
[72] *Ibid.*

chaînes d'approvisionnement, appréhendées isolément, semblent donc insuffisantes à caractériser une « grave tension dans les relations internationales » au sens de cette disposition. La difficulté tient, plus fondamentalement, au fait que la sécurité économique se situe à la frontière entre le protectionnisme et la prévention de menaces plus larges pesant sur la sécurité nationale, qu'il s'agisse de menaces militaires, de risques sanitaires ou de cybermenaces[73]. Cette ambivalence est précisément ce qui rend la notion si malléable. Si la sécurité économique peut, dans certaines hypothèses exceptionnelles, se confondre avec la sécurité nationale, par exemple en cas de rupture imminente d'approvisionnement énergétique en temps de conflit, son extension indéfinie risquerait de vider de leur substance les disciplines fondamentales de non-discrimination qui structurent le système commercial multilatéral[74]. Les États seront dès lors tentés d'arrimer leurs mesures de *de-risking* à des événements mettant directement en jeu des intérêts de défense ou militaires[75].

Le différend *États-Unis – Semi-conducteurs*, engagé à la suite d'une demande de consultations déposée par la Chine en 2022[76] et toujours pendant à la date de rédaction de la présente étude, offre une illustration particulièrement révélatrice de l'ancrage sécuritaire contemporain[77] des politiques de *de-risking*. Les États-Unis y justifient leurs contrôles à l'exportation de puces semi-conductrices en invoquant la nécessité d'empêcher leur contribution à la modernisation militaire chinoise[78]. En tant que restrictions à l'exportation, ces mesures sont susceptibles de relever de l'interdiction posée par l'article XI:1 du GATT, avant que puisse être examinée leur éventuelle justification au titre de l'article XXI. Les États-Unis rattachent leurs mesures à l'article XXI(b)(ii) du GATT, relatif aux biens destinés aux forces armées[79], plutôt qu'à l'hypothèse de « grave tension internationale » visée à l'alinéa (iii), dont les conditions d'invocation ont été considérablement resserrées par les rapports récents des groupes spéciaux[80]. Cette qualification est toutefois contestée par la Chine[81], qui soutient que les semi-conducteurs visés sont majoritairement utilisés à des fins civiles et commerciales par des acteurs privés, et que les contrôles étasuniens poursuivent en réalité un objectif de

[73] O. Dowden, « Deputy Prime Minister's speech on economic security », Chatham House, 18 avril 2024, en ligne : https://www.gov.uk/government/speeches/deputy-prime-ministers-speech-on-economic-security et A. Roberts, H. Choer Moraes, V. Ferguson, *op. cit.*
[74] R. Malikova, *op. cit.*
[75] WT/DS512/R, *Russie — Mesures concernant le trafic en transit*, préc., §7.74 et WT/DS597/R, *États-Unis — Prescription en matière de marquage de l'origine*, préc., §7.255.
[76] WT/DS615, *États-Unis — Mesures visant certains produits semi-conducteurs et autres produits, et leurs services et technologies connexes*, préc.
[77] A. Svetlicinii et X. Su, *op. cit.*
[78] À titre de comparaison, les différends WT/DS394/AB/R, 30 janvier 2012, *Chine – Matières premières*, rapport de l'Organe d'appel, §355 et WT/DS432/AB/R, 7 août 2014, *Chine — Terres rares*, rapport de l'Organe d'appel, § 5.2.9 témoignaient déjà d'un usage stratégique des restrictions visant des ressources critiques, alors justifié par des considérations environnementales plutôt que sécuritaires.
[79] WT/DS615/4, 12 janvier 2023, *États-Unis – Mesures visant certains produits semi-conducteurs et autres produits, et leurs services et technologies connexes*, Communication des États-Unis.
[80] A. Svetlicinii et X. Su, *op. cit.*
[81] *Ibid.*

limitation de son développement technologique au profit de la compétitivité étasunienne[82]. La nature ambivalente des produits à double usage, civil et militaire, rend particulièrement délicate la distinction entre la protection légitime des intérêts essentiels de sécurité et des formes de protectionnisme technologique dissimulé. Sur le plan procédural, le Groupe spécial pourrait être conduit à examiner les mesures étasuniennes au regard de l'article XXI dans son ensemble[83], indépendamment de la qualification retenue par les États-Unis, conformément à la pratique contentieuse de l'OMC[84]. Plus fondamentalement, le dysfonctionnement persistant de l'Organe d'appel laisse ouvertes les conditions dans lesquelles les mesures de *de-risking* technologique peuvent être justifiées au titre de l'article XXI du GATT.

## II. La recomposition des politiques commerciales par le *de-risking*

L'essor des politiques de *de-risking* traduit une recomposition des instruments encadrant les échanges internationaux, dont la compatibilité avec les accords de l'OMC demeure parfois incertaine ou contestée. En assimilant de manière croissante sécurité économique et sécurité nationale[85], les États multiplient les initiatives nationales, bilatérales ou plurilatérales dépourvues de coordination systémique, favorisant des interprétations autonomes de la « sécurité économique » comme fondement de dérogations aux règles communes, au risque d'accentuer la fragmentation du système commercial multilatéral. Cette recomposition se manifeste par l'élargissement conventionnel de la sécurité économique (A), par la sectorisation des politiques de réduction des dépendances (B) et par le développement de coopérations plurilatérales entre partenaires jugés stratégiques (C).

### *A. L'élargissement conventionnel de la sécurité économique*

Puisque le cadre multilatéral ne permet pas d'encadrer avec précision la notion de sécurité économique, les accords de libre-échange tendent à combler ce vide, au prix d'un risque accru de fragmentation normative. Les clauses de sécurité et de résilience se multiplient dans ces accords, de façon hétérogène.

Certains accords ne comportent aucune exception de sécurité, d'autres reprennent fidèlement le libellé de l'article XXI du GATT, tandis que plusieurs élargissent ou renforcent cette exception[86]. Plusieurs accords récents illustrent la volonté des États de s'assurer une

[82] WT/DS615, *États-Unis — Mesures visant certains produits semi-conducteurs et autres produits, et leurs services et technologies connexes*, préc., §7.
[83] WT/DS597/R, *États-Unis — Prescription en matière de marquage de l'origine*, préc., §7.258–7.260.
[84] Conformément au principe dégagé par l'Organe d'appel, un groupe spécial ne saurait s'en remettre à la seule qualification juridique avancée par une partie. WT/DS50/AB/R, 16 janvier 1998, *Inde — Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture (États-Unis*), rapport de l'Organe d'appel, § 66-67.
[85] La Presse Canadienne, « François-Philippe Champagne encourage l'augmentation du raffinage des minéraux critiques », *Le Devoir*, 10 novembre 2025, en ligne : https://www.ledevoir.com/politique/canada/932676/francois-philippe-champagne-encourage-augmentation-raffinage-mineraux-critiques.
[86] J. Yoo et D. Ahn, *op. cit.*

marge d'appréciation maximale dans la gestion des risques stratégiques. L'accord de libre-échange UE-Corée a ainsi généralisé la disposition relative à la sécurité afin d'accroître le pouvoir discrétionnaire des parties dans l'invocation de cette exception[87]. L'AECG entre l'UE et le Canada va plus loin en intégrant des mesures liées au « maintien de la paix et de la sécurité internationales »[88], incluant la protection des droits de l'homme[89]. Certains accords conclus par les États-Unis simplifient fondamentalement la clause de sécurité en y adjoignant une note interprétative qui impose aux organes de règlement des différends d'admettre automatiquement son invocation[90]. En consacrant une exception pleinement auto-interprétative, ces instruments traduisent une conception élargie et unilatérale de la sécurité nationale, cohérente avec les logiques contemporaines de réduction des dépendances critiques.

Ainsi, si les accords commerciaux de nouvelle génération ne consacrent pas formellement le terme de *de-risking*, ils multiplient les références à la coordination en matière de chaînes d'approvisionnement, à la gestion conjointe des risques et à la sécurité de l'approvisionnement en matières premières critiques. Ces clauses permettent d'ancrer la résilience dans le champ de la coopération commerciale et donc de contourner la clause d'exception de sécurité du GATT, mais elles peuvent aussi servir de fondement à des pratiques de discrimination déguisée au profit des partenaires stratégiques. L'accord UE-Nouvelle-Zélande illustre cette tendance en prévoyant explicitement qu'aucune disposition de l'accord ne saurait empêcher « une partie de prendre toute mesure qu'elle estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité : i) se rapportant à […] toute transaction concernant d'autres […] activités économiques destiné[e]s directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées »[91]. La portée de cette disposition demeure incertaine, notamment en raison de « l'approvisionnement indirect », qui étend considérablement le champ des activités économiques susceptibles d'être couvertes. Ainsi se dessine, au sein des accords de libre-échange, un régime parallèle de sécurité économique dont la portée excède celle des exceptions du GATT et contribue à redéfinir les frontières entre libéralisation et protection stratégique.

Certaines pratiques récentes illustrent un tournant sécuritaire plus radical. Les États-Unis ont développé des clauses qualifiées de *poison pills*[92], dans les accords sur le commerce

[87] *Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part*, 6 octobre 2010, art. 15.9 (c) (entrée en vigueur : 13 décembre 2015).
[88] *Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, 30 octobre 2016, art. 28.6 (entrée en application provisoire : 21 septembre 2017).
[89] *Ibid.*, Annexe 8-E.
[90] L'article 23.2(b) de l'accord de libre-échange entre la Corée du Sud et les États-Unis, 30 juin 2007 (entrée en vigueur : 15 mars 2012) consacre une exception de sécurité pleinement discrétionnaire, dont l'invocation oblige le tribunal ou le groupe spécial à en constater l'applicabilité, excluant ainsi tout examen de son bien-fondé. Ce mécanisme, repris dans les accords conclus avec le Pérou, le Panama et la Colombie, renforce le caractère auto-interprétatif de l'exception. Voir J. Yoo et D. Ahn, *op. cit.*
[91] *Accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande*, 9 juillet 2023, art. 25.2 b) i) (entrée en vigueur : 1er mai 2024).
[92] S. Evenett, « Can Trading Partners Still Hedge? U.S. Poison Pills and the Limits of Dual Engagement », *Global Trade Alert*, 31 octobre 2025, en ligne : https://globaltradealert.org/reports/US-poison-pills. On retrouve une

réciproque conclus en 2025 et 2026 à la suite de l'imposition massive de droits de douane, notamment avec le Cambodge[93] et la Malaisie[94]. Ces dispositions autorisent les États-Unis à dénoncer l'accord dans l'hypothèse où leur partenaire conclurait un accord commercial avec un État tiers considéré comme présentant un risque du point de vue de la sécurité nationale. Elles visent, en pratique, à dissuader les partenaires des États-Unis de nouer ou d'approfondir des relations économiques avec certains États ciblés, au premier rang desquels figure la Chine. Plusieurs accords conclus avec des partenaires, tels que l'Argentine[95], le Guatemala[96], le Bangladesh[97], l'Indonésie[98] ou encore Taïwan[99], prévoient également des obligations d'« effet miroir ». Concrètement, lorsque les États-Unis adoptent une mesure commerciale restrictive, comme des droits de douane, des quotas, des prohibitions ou d'autres restrictions à l'importation qu'ils estiment nécessaires à la protection de leur sécurité économique ou nationale face aux pratiques d'un État tiers, le partenaire s'engage à adopter une mesure équivalente ou à effet comparable. Ces dispositions instaurent un mécanisme d'alignement quasi automatique, fondé sur une appréciation unilatérale par les États-Unis des exigences de sécurité. Le contexte asymétrique dans lequel ces accords ont été négociés invite toutefois à ne pas présenter cet alignement comme le résultat d'une convergence entièrement spontanée des politiques commerciales. Ces accords deviennent ainsi des vecteurs de diffusion conventionnelle des restrictions étasuniennes, en incitant, voire en contraignant, leurs partenaires à les relayer dans leur propre ordre juridique.

Dans ce contexte, le *de-risking* ne se limite plus à justifier l'adoption de mesures internes ; il devient une obligation conventionnelle mise à la charge des partenaires commerciaux, ce qui limite l'exercice de leur souveraineté économique externe. Il ne s'agit plus seulement d'une exception à la libéralisation des échanges, mais d'une redéfinition, par voie conventionnelle, des conditions mêmes de la liberté commerciale. Des politiques publiques et des cadres plurilatéraux se développent également pour opérationnaliser cette conception élargie de la sécurité économique.

---

autre forme de *poison pills* dans l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique*, 30 novembre 2018, art. 32.10 (entrée en vigueur : 1er juillet 2020). Voir G. Lan, « The "Poison Pill" in the USMCA: The Erosion of WTO Principles and Its Implications under a US-China Trade War », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 53, n°4, 2021, p. 1265.

[93] *Agreement between the United States of America and The Kingdom of Cambodia on Reciprocal Trade*, 26 octobre 2025, art. 5.3(3) (entrée en vigueur à venir).

[94] *Agreement between the United States of America and Malaysia on Reciprocal Trade*, 26 octobre 2025, art. 5.3(3) (entrée en vigueur à venir).

[95] *United States of America – Argentine Republic Agreement on Reciprocal Trade and Investment*, 5 février 2026, art. 4.1 § 1 (entrée en vigueur à venir).

[96] *Agreement between the United States of America and the Republic of Guatemala on Reciprocal Trade*, 30 janvier 2026, art. 5.1 § 1 (entrée en vigueur à venir).

[97] *Agreement between the United States of America and People's Republic of Bangladesh on Reciprocal Trade*, 9 février 2026, art. 4.1 § 1 (entrée en vigueur à venir).

[98] *Agreement between the United States of America and Republic of Indonesia on Reciprocal Trade*, 19 février 2026, art. 5.1 § 1 (entrée en vigueur à venir).

[99] *Agreement between the American institute in Taiwan and the Taipei economic and cultural representative office in the United States on Reciprocal Trade between the United States of America and Taiwan*, 30 janvier 2026, art. 5.1 § 1 (entrée en vigueur à venir).

### *B. La sectorisation des politiques de de-risking*

Les difficultés à justifier certaines mesures de sécurité économique au regard du droit de l'OMC conduisent les Membres à privilégier des instruments moins directement contraignants, notamment des incitations guidant les choix d'approvisionnement des opérateurs privés. Le caractère privé de leur mise en œuvre ne suffit toutefois pas à les soustraire aux disciplines multilatérales lorsqu'elles procèdent d'une intervention gouvernementale. Une mesure publique favorisant les produits nationaux peut ainsi relever de l'article III:4 du GATT ou, lorsqu'elle prend la forme d'une contribution financière subordonnée à leur utilisation, de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. L'encadrement de ces incitations demeure néanmoins fragmenté. Si certaines préférences nationales sont expressément prohibées par des accords sectoriels, tel l'Accord relatif au commerce des aéronefs civils[100], elles ne font l'objet d'aucune interdiction générale dans le cadre du GATT.

Les politiques conduites aux États-Unis sous la bannière du *Buy American*[101] et en Chine dans le cadre de *Made in China 2025*[102] illustrent cette frontière entre impulsion publique et décision privée. Leur appréhension par le droit de l'OMC dépend moins du caractère formellement contraignant de la mesure que de l'existence d'une intervention attribuable à l'État, de ses effets sur les conditions de concurrence et de l'autonomie effectivement laissée aux opérateurs privés. Le recours à l'incitation ne soustrait donc pas nécessairement le *de-risking* aux disciplines multilatérales, mais en rend la qualification et la contestation plus délicates. Cette dynamique se manifeste avec une acuité particulière dans le domaine des minéraux critiques (1) et dans celui du filtrage des investissements étrangers dans les secteurs sensibles (2).

#### *1. La sécurisation des approvisionnements en minéraux critiques*

Le maintien de la sécurité économique dans le domaine des minéraux critiques constitue un impératif stratégique pour les États confrontés à l'intensification des rivalités géopolitiques et à la sensibilité accrue des interdépendances productives. Les tensions relatives à l'accès à ces ressources se traduisent par un double mouvement, caractérisé, d'une part, par l'affirmation de politiques de nationalisme des ressources au sein des États producteurs[103] et, d'autre part, par l'adoption de stratégies de sécurisation par les États consommateurs. Dans ce contexte, les politiques contemporaines de *de-risking* mobilisent un ensemble d'instruments destinés à réduire les dépendances stratégiques et à encadrer l'usage des technologies sensibles, parmi

[100] *Accord relatif au commerce des aéronefs civils*, 12 avril 1979, art. 4 (entrée en vigueur : 1er janvier 1980).
[101] Executive Order 14005, *Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers*, 25 janvier 2021, 86 *Fed. Reg.* 7475, §§ 1 et 2(b). Cette dimension incitative se distingue du *Buy American Act*, qui encadre juridiquement la préférence accordée aux produits nationaux dans les marchés publics fédéraux. Cette préférence est également susceptible de relever de l'Accord sur les marchés publics lorsque l'entité, le marché et les produits concernés sont couverts par les engagements des États-Unis.
[102] Voir M. Pinchis-Paulsen, *op. cit.*, p. 531.
[103] V. Crochet et W. Zhou, « Critical insecurities? The European Union's strategy for a stable supply of minerals », *Journal of International Economic Law*, vol. 27, n°1, 2024, pp. 147–165.

lesquels les contrôles à l'exportation, les relocalisations des chaînes de production et la structuration d'alliances industrielles.

Au Canada, l'intégration explicite de la notion de « sécurité économique » au sein des politiques commerciales et d'investissement[104] témoigne de cette évolution. La *Stratégie canadienne sur les minéraux critiques*, adoptée en 2022[105], affirme explicitement la nécessité de « protéger la souveraineté et la résilience économique du Canada en sécurisant les chaînes de valeur des minéraux critiques »[106]. Elle légitime ainsi des restrictions ciblées aux investissements, le renforcement des contrôles à l'exportation et le fléchage des capitaux vers des secteurs stratégiques tels que les technologies énergétiques, les batteries ou les composants électroniques. Il s'agit à la fois de réduire les dépendances stratégiques et de positionner le Canada comme fournisseur de référence[107] auprès de partenaires « partageant la même vision »[108], ainsi qu'en témoigne le lancement, en 2025 sous présidence canadienne du G7, de l'Alliance sur la production de minéraux critiques[109], destinée à construire des réseaux d'approvisionnement « sûrs et résilients » réservés à des partenaires de confiance[110].

Cette Alliance coordonne les efforts des membres du G7 pour sécuriser les chaînes d'approvisionnement, l'investissement et l'innovation dans les secteurs stratégiques, comme la fabrication de pointe et la défense[111]. Cette stratégie est complétée par des accords bilatéraux, tels que le *Partenariat stratégique Canada – Union européenne sur les matières premières*[112], ainsi que par des dialogues sectoriels, des déclarations d'intention et des protocoles d'entente conclus avec divers États producteurs et consommateurs[113]. Ces dispositifs traduisent une

[104] Voir Ministre des Ressources naturelles du Canada, *Stratégie canadienne sur les minéraux critiques*, 2022, en ligne : https://www.canada.ca/content/dam/nrcan-rncan/site/critical-minerals/Critical-minerals-strategy_FR_9dec.pdf.
[105] *Ibid.*
[106] Gouvernement du Canada, « La Stratégie canadienne sur les minéraux critiques », *Canada*, en ligne : https://www.canada.ca/fr/campagne/mineraux-critiques-au-canada/strategie-canadienne-sur-les-mineraux-critiques.html.
[107] Ministre des Ressources naturelles du Canada, préc., p. 2.
[108] *Ibid*., p. 18.
[109] *Ibid.* En cohérence avec la liste des minéraux critiques de l'OTAN, « L'OTAN publie une liste de 12 matières premières critiques essentielles », *NATO*, 11 décembre 2024, en ligne : https://www.nato.int/fr/news-and-events/articles/news/2024/12/11/nato-releases-list-of-12-defence-critical-raw-materials.
[110] Gouvernement du Canada, « Alliance sur la production de minéraux critiques », *Canada*, en ligne : https://www.canada.ca/fr/campagne/mineraux-critiques-au-canada/les-mineraux-critiques-une-occasion-pour-le-canada/alliance-sur-la-production-de-mineraux-critiques.html.
[111] *Ibid.*
[112] A. Kerwin, « La BEI et le Canada unissent leurs forces pour renforcer la résilience dans le domaine des matières premières critiques », *Banque européenne d'investissement*, 1er mars 2026, en ligne : https://www.eib.org/fr/press/all/2026-077-eib-and-canada-team-up-to-strengthen-critical-raw-material-resilience ; Représentation en France, « Sommet UE–Canada : une nouvelle ambition pour notre partenariat stratégique », *Commission européenne*, 20 juin 2025, en ligne : https://france.representation.ec.europa.eu/informations/sommet-ue-canada-une-nouvelle-ambition-pour-notre-partenariat-strategique-2025-06-20_fr.
[113] Des accords ou déclarations d'intention ont été conclus avec la France, l'Australie, l'Argentine, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Chili, l'Indonésie et l'Inde. Gouvernement du Canada, « Nos partenariats stratégiques sur les minéraux critiques », *Canada*, en ligne : https://www.canada.ca/fr/campagne/mineraux-

sélectivité géopolitique et sectorielle[114], organisée autour de partenaires partageant des priorités communes.

*2. Le filtrage des investissements étrangers dans les secteurs sensibles*

Cette dynamique s'accompagne naturellement d'un resserrement du contrôle des investissements étrangers. Le Canada, par exemple, souligne explicitement la nécessité de « protéger les actifs canadiens tout en encourageant les investissements directs étrangers dans certaines conditions »[115]. Sur le plan bilatéral, il a conclu avec le Japon[116] et la Corée du Sud[117] des protocoles visant à structurer les investissements et à sécuriser l'apport de capitaux le long des chaînes d'approvisionnement[118] en batteries et minéraux critiques. Cette logique se prolonge en droit interne avec l'évolution de la *Loi sur Investissement Canada*. L'examen des investissements étrangers a été élargi afin d'inclure les risques de transfert technologique, l'intégrité des chaînes d'approvisionnement dans les domaines des minéraux critiques, des infrastructures numériques et des technologies de défense[119] et l'influence d'États tiers considérés comme hostiles[120]. En 2025, il est précisé que ces critères doivent être interprétés de manière extensive, au regard des impératifs de sécurité économique[121].

L'Union européenne a adopté une trajectoire analogue, inscrivant le *de-risking* au cœur de sa stratégie d'investissement[122]. Si le *Règlement 2019/452* a initialement posé les jalons d'une coopération entre États membres, ses lacunes structurelles ont conduit à une révision

critiques-au-canada/nos-partenariats-strategiques-sur-les-mineraux-critiques.html.

[114] Voir Gouvernement du Canada, « Nos partenariats stratégiques sur les minéraux critiques », *Canada*, en ligne : https://www.canada.ca/fr/campagne/mineraux-critiques-au-canada/nos-partenariats-strategiques-sur-les-mineraux-critiques.html.

[115] Ministre des Ressources naturelles du Canada, préc., p. 18.

[116] *Protocole de coopération Canada–Japon sur les chaînes d'approvisionnement en batteries*, 21 septembre 2023.

[117] *Protocole d'entente entre le ministère des Ressources naturelles du Canada et le ministère de l'Industrie du Canada et le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie de la République de Corée sur la coopération en matière de chaînes d'approvisionnement en minéraux critiques, de transition vers les énergies propres et de sécurité énergétique*, 16 mai 2023.

[118] Gouvernement du Canada, « Nos partenariats stratégiques sur les minéraux critiques », *Canada*, en ligne : https://www.canada.ca/fr/campagne/mineraux-critiques-au-canada/nos-partenariats-strategiques-sur-les-mineraux-critiques.html ; *Protocole de coopération entre le ministère de l'Industrie du Canada, le ministère des Ressources naturelles du Canada, le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada et le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie du Japon, le ministère des Affaires étrangères du Japon concernant les chaînes d'approvisionnement en batteries*, 21 septembre 2023.

[119] Gouvernement du Canada, « Lignes directrices sur l'examen relatif à la sécurité nationale des investissements », *ISDE*, 5 mars 2025, en ligne : https://ised-isde.canada.ca/site/loi-investissement-canada/fr/loi-sur-investissement-canada/lignes-directrices/lignes-directrices-sur-lexamen-relatif-la-securite-nationale-des-investissements.

[120] *Ibid.*

[121] ISDE, *Rapport annuel Loi sur Investissement Canada 2024-2025*, Ottawa, 2025, pp. 3 et 12.

[122] Conseil de l'Union européenne, « Investissements directs étrangers (IDE): le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord politique pour améliorer le filtrage des IDE », *Conseil de l'UE*, 11 décembre 2025, en ligne : https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/12/11/foreign-direct-investment-council-and-parliament-reached-political-agreement-to-improve-fdi-screening/.

substantielle fondée sur la sécurité économique[123]. Une proposition de règlement[124] publiée en février 2026 prévoit l'établissement, dans tous les États membres, de mécanismes de filtrage couvrant un ensemble minimal de secteurs sensibles[125] et étend leur champ aux investissements réalisés par l'intermédiaire de filiales établies dans l'UE. Cet élargissement s'accompagne d'un accroissement des prérogatives de la Commission. Au contrôle des acquisitions étrangères s'ajoute désormais l'examen, par les États membres, sur recommandation de la Commission, des risques liés aux investissements sortants des entreprises de l'Union dans certains secteurs technologiques sensibles[126], comme les semi-conducteurs, l'intelligence artificielle et les technologies quantiques.

### *C. La coopération plurilatérale en matière de de-risking*

La sécurisation sectorielle se prolonge, sur le plan institutionnel, par le développement de cadres plurilatéraux réunissant des partenaires choisis en fonction de leur proximité stratégique. Fondées sur l'assistance technique, l'harmonisation procédurale et l'identification des vulnérabilités, ces initiatives témoignent d'une attention croissante portée à la sécurisation *ex ante* des flux commerciaux, au-delà de leur seule libéralisation. Cette logique de rapprochement entre partenaires dits *like-minded* se retrouve notamment dans la politique européenne, qui met en avant un approfondissement des relations avec des États tels que les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud ou l'Australie afin de soutenir la prospérité et la résilience économiques[127].

Une dynamique comparable apparaît avec la *Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique*, qui entend renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement[128] par une coordination technique, politique et institutionnelle dans des secteurs stratégiques, tels que les ressources naturelles, l'investissement et l'innovation[129]. La *Supply Chain Resilience Initiative*, lancée par l'Australie, l'Inde et le Japon, promeut des principes communs de politique publique et renforce les synergies entre les acteurs économiques afin de sécuriser les chaînes d'approvisionnement[130].

---

[123] *Ibid.*

[124] *Ibid. ; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council*, 6254/26, 10 février 2026.

[125] Ces secteurs sont les technologies hypercritiques, les transports, les infrastructures énergétiques, numériques et électorales ainsi que les matières premières critiques.

[126] *Recommandation (UE) 2025/63 de la Commission du 15 janvier 2025 relative à l'examen des investissements sortants dans les domaines technologiques essentiels pour la sécurité économique de l'Union*, JO L, 2025/63, 15 janvier 2025.

[127] A. Brinza *et al*., préc., p. ix.

[128] Gouvernement du Canada, « La Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique », *Affaires mondiales Canada*, 2022, en ligne : https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/indo-pacific-indo-pacifique/index.aspx?lang=fra.

[129] *Ibid.*

[130] Gouvernement australien, « Boosting supply chain resilience », *Department of Foreign Affairs and Trade*, en ligne : https://www.dfat.gov.au/trade/for-australian-business/boosting-supply-chain-resilience.

Ces initiatives, longtemps cantonnées à des arrangements politiques souples, tendent désormais à s'inscrire au sein d'instruments juridiques plurilatéraux. L'accord sur les chaînes d'approvisionnement du *Cadre économique Indo-Pacifique pour la prospérité*[131] en constitue l'illustration la plus aboutie. Conclu à l'initiative des États-Unis avec treize États[132] représentant une part substantielle de l'économie mondiale[133], cet instrument fait de la résilience des chaînes d'approvisionnement un objectif autonome de la coopération économique internationale. À cette fin, il institue une architecture institutionnelle dédiée[134], articulée autour d'organes chargés, d'une part, d'identifier les secteurs stratégiques et d'assurer la coordination des politiques nationales et, d'autre part, de faciliter l'échange d'informations, l'assistance mutuelle et la gestion concertée des situations de crise[135].

## III. Le renforcement de l'encadrement juridique du *de-risking*

Si la réduction des dépendances stratégiques répond à des préoccupations légitimes, sa généralisation risque de banaliser l'argument sécuritaire et de favoriser le contournement des disciplines commerciales[136]. En refusant de considérer l'article XXI du GATT comme entièrement auto-interprétatif, tout en reconnaissant aux Membres une marge d'appréciation soumise à la bonne foi, les groupes spéciaux ont cherché à préserver le caractère exceptionnel de cette disposition[137]. Cet équilibre demeure toutefois fragile, la clause de sécurité pouvant être surinvestie ou délaissée au profit d'instruments extérieurs au cadre multilatéral[138]. L'enjeu consiste dès lors à distinguer les mesures destinées à prévenir des risques systémiques de celles qui relèvent d'un protectionnisme sécuritaire. L'encadrement juridique du *de-risking* appelle ainsi un renforcement des conditions matérielles de justification des mesures adoptées (A), ainsi que des garanties procédurales et institutionnelles entourant leur mise en œuvre (B).

### *A. Le renforcement des conditions matérielles de justification*

Le recours aux exceptions générales de l'article XX du GATT pourrait, lorsque cela est possible, être privilégié par rapport à la clause de sécurité de l'article XXI. Il suppose toutefois

[131] *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to Supply Chain Resilience*, 14 novembre 2023 (entrée en vigueur : 24 février 2024).
[132] Les Parties à l'accord sont les États-Unis, l'Australie, le Brunei Darussalam, la République de Fidji, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, la République de Corée, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, la République des Philippines, Singapour, le Royaume de Thaïlande et la République socialiste du Vietnam.
[133] *Ibid.*
[134] En ce sens, lire C. Delev, *op. cit.*
[135] U.S. Department of Commerce, « Pillar II – Supply Chains », *Commerce*, en ligne : https://www.commerce.gov/ipef/pillar-ii.
[136] G. Felbermayr et E. Janeba, « Improving Supply Security: Guidelines and Policy Proposals », *Intereconomics*, vol. 59, 2024, pp. 146-153 et Q. Bu, « Can de-risking avert supply chain precarity in the face of China–U.S. geopolitical tensions? From sanctions to semiconductor resilience and national security », *International Cybersecurity Law Review*, vol. 5, 2024, pp. 413-442.
[137] D. Boklan et A. Bahri, « The First WTO's Ruling on National Security Exception: Balancing Interests or Opening Pandora's Box? », *World Trade Review*, vol. 19, 2020, pp. 123-136.
[138] Voir également G. Felbermayr et E. Janeba, *op. cit.*

que la mesure poursuive l'un des objectifs énumérés par cette disposition et respecte les exigences de son chapeau. Celui-ci constitue un garde-fou contre les usages abusifs, tandis que l'article XXI demeure d'un maniement plus incertain et politiquement sensible[139]. Cette préférence n'élimine pas toute incertitude interprétative, mais s'appuie sur un encadrement jurisprudentiel plus dense que celui, encore naissant, de l'article XXI. Cette logique trouve également un écho dans la pratique conventionnelle. Certains accords de libre-échange, tels que l'accord entre l'UE et l'Afrique du Sud, encadrent explicitement l'exception de sécurité par des formules proches du chapeau de l'article XX[140].

À défaut d'une révision formelle du GATT, une décision interprétative du Conseil général ou une pratique concordante des organes de règlement des différends pourrait contribuer à cristalliser ce contrôle. Une décision interprétative demeure toutefois politiquement peu probable dans le contexte actuel. Par ailleurs, afin d'éviter une « normalisation de l'exception », les mesures de *de-risking* gagneraient à être soumises à des exigences matérielles plus rigoureuses, impliquant une justification publique *ex ante* des risques invoqués, la démonstration de l'absence d'alternative moins restrictive et une révision périodique garantissant leur caractère temporaire. Un tel triple test de motivation, de nécessité et de proportionnalité[141], inspiré de la logique de l'article XX[142], permettrait de distinguer la prévention de risques systémiques réels du protectionnisme déguisé[143].

### *B. Le renforcement des garanties procédurales et institutionnelles*

Sur le plan procédural, une notification systématique des mesures de *de-risking*, exposant les risques identifiés, les objectifs poursuivis et les critères de proportionnalité retenus, favoriserait un dialogue précoce entre Membres et permettrait de détecter leurs effets restrictifs avant qu'un différend formel ne soit engagé. Les *Specific Trade Concerns*, déjà bien

[139] Le chapeau de l'article XX prohibe toute discrimination « arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent » ainsi que toute « restriction déguisée au commerce international » ; v. WT/DS2/AB/R, 29 avril 1996, *États-Unis — Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, rapport de l'Organe d'appel, p. 25.

[140] *Accord sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part*, 11 octobre 1999, art. 27 (entrée en vigueur : 1er mai 2004).

[141] Dans *Russie — Trafic en transit*, confirmé par *Arabie saoudite — DPI*, le Groupe spécial a exigé une appréciation objective du lien de plausibilité entre la mesure et la tension invoquée. WT/DS567/R, 16 juin 2020, *Arabie saoudite — Mesures concernant la protection des droits de propriété intellectuelle*, rapport du Groupe spécial, §7.230.

[142] Voir notamment, WT/DS161/AB/R, 11 décembre 2000, *Corée — Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée*, rapport de l'Organe d'appel, §162 et 163 ; WT/DS2/AB/R, 29 avril 1996, *États-Unis — Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, rapport de l'Organe d'appel, p. 18 ; WT/DS58/AB/R, 12 octobre 1998, *États-Unis — Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, rapport de l'Organe d'appel, §135 et 136.

[143] Les rapports de 2022 dans *États-Unis — Acier et aluminium* et *États-Unis — Marquage de l'origine* ont précisé que des préoccupations purement économiques ou politiques ne sauraient suffire à caractériser une urgence sécuritaire. En pratique, un tel cadre impliquerait une motivation publique exposant les risques identifiés, les données mobilisées et les critères ayant guidé le choix de l'instrument, assortie de clauses de caducité ou d'évaluations d'impact périodiques.

établis en matière sanitaire et technique, offriraient à cet égard une enceinte d'alerte structurée, qui pourrait être étendue au *de-risking* sans créer un nouveau comité, introduisant une pression normative diffuse, distincte du contentieux. La systématisation d'analyses d'impact permettrait en outre d'évaluer *ex ante* les effets d'une mesure sur les chaînes d'approvisionnement, renforçant la prévisibilité du système et inscrivant le *de-risking* dans une logique de discipline collective.

Sur le plan institutionnel, la conclusion d'un accord multilatéral spécifiquement consacré à la résilience des chaînes d'approvisionnement apparaît peu réaliste dans le contexte politique actuel. Les structures existantes de l'OMC offrent néanmoins des points d'appui[144], tels que le Comité de l'accès aux marchés et le Comité de la facilitation des échanges[145]. Toutefois, leurs mandats sectoriels peinent à appréhender la résilience des chaînes d'approvisionnement dans sa dimension transversale[146]. Un encadrement plus cohérent supposerait dès lors soit la création d'un groupe technique spécialisé[147], soit le renforcement du rôle de coordination du Conseil du commerce des marchandises afin de permettre un dialogue structuré[148] sur les externalités négatives que les politiques de *de-risking* sont susceptibles de générer.

Enfin, dans un contexte de paralysie de l'Organe d'appel, la généralisation de l'Arrangement multipartite sur l'arbitrage en appel contribuerait à éviter les « appels dans le vide »[149], à stabiliser la jurisprudence naissante relative à l'article XXI et, plus largement, à restaurer la sécurité juridique du système.

Ces propositions s'inscrivent dans une démarche d'interprétation du droit existant, sans révision formelle des accords, visant à concilier les impératifs de sécurité économique avec le maintien d'une discipline commerciale collective. Cet encadrement demeure toutefois structurellement circonscrit au cadre multilatéral, dès lors que les mesures de *de-risking* les plus difficiles à saisir sont précisément celles qui s'en affranchissent, par la voie de dispositifs bilatéraux ou de comportements d'opérateurs privés non attribuables à l'État. Cette fuite hors du cadre multilatéral ne procède donc pas d'un défaut accidentel du système, mais témoigne de sa difficulté à absorber des impératifs sécuritaires que les États préfèrent soustraire à sa discipline.

[144] C. Delev, *op. cit.*
[145] OMC, « Le Comité de l'accès aux marchés organise une deuxième séance thématique sur la résilience des chaînes d'approvisionnement », *OMC*, 6 mai 2024, en ligne : https://www.wto.org/french/news_f/news24_f/mark_06may24_f.htm.
[146] C. Delev, *op. cit.*
[147] S. Lester et I. Manak, « A Proposal for a Committee on National Security at the WTO », *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 30, n°2, 2020, pp. 267-281.
[148] C. Delev, *op. cit.*
[149] OMC, « La réforme de l'OMC — tour d'horizon », en ligne : https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc12_f/briefing_notes_f/bfwtoreform_f.htm.

## Conclusion

Le *de-risking* apparaît comme un repositionnement politique largement compréhensible au regard des chocs géopolitiques, sanitaires et technologiques récents. Il doit toutefois être manié avec une réelle prudence sur le plan juridique. Le risque majeur est en effet de transformer la sécurité économique en justification générale de politiques discriminatoires. Or, le droit de l'OMC pose une limite claire : la sécurité économique ne permet pas, en tant que telle, de déroger aux règles de non-discrimination.

Dans la pratique, pourtant, certains États mettent en œuvre ces politiques par des instruments sectoriels, des mécanismes d'incitation ou l'intermédiation d'opérateurs privés, ce qui rend le contrôle multilatéral de plus en plus difficile et ouvre la voie à des politiques de préférence économique et industrielle difficilement saisissables par les disciplines existantes. On assiste ainsi à un glissement vers une forme de minilatéralisme[150], voire de multilatéralisme de clubs, qui érode progressivement la cohérence du système commercial multilatéral.

Dans ce contexte, les Membres de l'OMC soucieux de préserver la cohérence du système multilatéral ont tout intérêt à avancer avec prudence : il leur appartient de concilier leurs impératifs légitimes de sécurité économique avec le maintien d'un cadre juridique prévisible, sans contribuer à une fragmentation dont les effets, une fois installés, seraient difficiles à résorber. Le *de-risking* révèle ainsi moins une rupture avec le droit international économique qu'une tension structurelle en son sein. Toute la difficulté tient à encadrer la sécurité économique sans en faire une exception inflationniste qui viderait les disciplines de l'OMC de leur substance ni laisser se creuser un vide conceptuel que chaque État remplirait à sa guise. Le *de-risking*, ainsi compris, n'est pas la revanche de la souveraineté sur le droit, il en est l'épreuve.

[150] A. Chazelle, « Le minilatéralisme : un second souffle pour le multilatéralisme dans la régulation économique ? », *Bureau des jeunes chercheurs de la Société française pour le droit international*, 8 avril 2022.

# L’appréhension du droit international par le Comité africain d’experts sur les droits et le bien-être de l’enfant

Junior Mumbala Abelungu[1]

## Introduction

Institué par la Charte africaine des droits et du bien-être de l’enfant (ci-après la Charte africaine de l’enfant) en son article 32, le Comité africain d’experts sur les droits et le bien-être de l’enfant (ci-après le Comité africain de l’enfant) a pour mission d’assurer la promotion et la protection des droits et du bien-être de l’enfant, le suivi de la mise en œuvre des droits consacrés par la Charte africaine de l’enfant, l’interprétation de la Charte africaine de l’enfant et la réalisation de tout travail à la demande notamment de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement, de tout organe de l’Union africaine et de l’Organisation des Nations Unies (art. 42 de la Charte africaine de l’enfant). Dans l’accomplissement de sa mission, le Comité africain de l’enfant produit un certain nombre d’actes juridiques – observations générales, observations finales, recommandations et décisions – qui s’inspirent du droit international.

Ainsi, sous une approche axée sur le droit international en général, et le droit international des droits de l’homme en particulier, les observations générales du Comité africain de l’enfant se préoccupent essentiellement de dégager le champ d’application et le fondement juridique de la disposition concernée, les principes sous-jacents de l’interprétation, le contenu substantiel de la disposition sous examen, la nature et l’étendue des obligations étatiques au titre de l’article concerné.[2] Dans cet exercice qui vise à aboutir à un effet utile des dispositions conventionnelles, le Comité africain de l’enfant construit son raisonnement en recourant aux décisions des organes extra-africains de protection des droits de l’homme, mais également au

[1] Docteur en droit (PhD) de l’Université de Gand (Belgique), Professeur de droit international et Doyen de la Faculté de droit de l’Université Protestante de Lubumbashi (R.D. Congo). L’auteur remercie les relecteurs anonymes pour leurs observations et commentaires pertinents.

[2] Lire, par exemple, les tables des matières des observations générales suivantes : Comité africain de l’enfant, Observation générale n°9, *observation générale sur l’article 11 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l’enfant*, Comité africain de l’enfant, p. 4 ; Comité africain de l’enfant, *Observation générale n°1 (article 30 de la Charte africaine des droits et du* bien-être *de l’enfant) sur* « les enfants des parents ou tuteurs principaux incarcérés ou emprisonnés », 2013 ; Comité africain de l’enfant, *Observation générale sur l’article 6 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l’enfant*, Comité africain de l’enfant, 2014 ; Commission africaine des droits de l’homme et des peuples et Comité africain de l’enfant, *Observation générale conjointe de la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples et du Comité africain d’experts sur les droits et le bien-être de l’enfant (CAEDBE) sur l’éradication du mariage des enfants*, CADHP-CAEDBE, 2017 ; Comité africain de l’enfant, *General comment n°5 on « State party obligations under the african charter on the rights and welfare of the child (Article 1) and systems strengthening for child protection »*, Comité africain de l’enfant, 2018 ; Comité africain de l’enfant, *Observation générale conjointe sur les mutilations génitales féminines*, Comité africain de l’enfant, juin 2023 ; Comité africain de l’enfant, *Observation générale sur l’article 22 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l’enfant : les enfants dans les situations de conflit*, septembre 2020.

droit international général conventionnel et coutumier,[3] à la jurisprudence internationale et à la doctrine.

Dans ses décisions, le Comité africain de l'enfant s'inspire du droit international dans l'examen de la recevabilité et du fond des communications. Cependant, le recours au droit international par le Comité africain de l'enfant n'est pas systématique comme l'attestent ses décisions,[4] voire ses observations générales, finales et recommandations.[5] En outre, les raisonnements qui se dégagent et la pertinence des sources référencées demeurent, tout de même, problématiques à certains égards. Toutefois, le recours au droit international par le Comité africain de l'enfant est une pratique observée.

De ce qui précède, la préoccupation centrale est celle de savoir comment le Comité africain de l'enfant appréhende le droit international. Appréhender le droit international par cet organe traduit sa compréhension ou sa perception de cette discipline dans l'exercice de son mandat. Plus concrètement, pour cette étude, quelle place occupe le droit international dans l'action du Comité africain de l'enfant ?

Pour y répondre définitivement, la présente contribution s'appuie sur la théorie analytique du droit. Cette dernière vise à « s'interroger sur la place d'un concept déterminé dans l'ordre juridique international ».[6] « Elle vise à préciser la manière dont la règle juridique fonctionne au sein du droit international ».[7] En l'espèce, elle permet de comprendre la fonction du droit international dans les actes du Comité africain de l'enfant.

D'ores et déjà, il y a lieu d'affirmer que le recours à une démarche basée sur le droit international par le Comité africain de l'enfant se fonde, d'une part, sur l'article 46 de la Charte africaine de l'enfant.[8] À cet égard, l'interprétation large de cette disposition ne limite pas l'action du Comité africain de l'enfant essentiellement aux sources classiques du droit international des droits de l'homme. Elle englobe également le droit international général. Ce dernier est une source complémentaire et d'inspiration pour le Comité africain de l'enfant. Le

[3] Lire Mumbala Abelungu, Junior, « La contribution du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant dans le processus de réparation des injustices historiques: cas des enfants d'ascendance nubienne au Kenya », in (2025) *9 Annuaire africain des droits de l'homme*, pp. 636-641.

[4] « Communications », in https://www.acerwc.africa/en/communications/table?page=0 (source consultée le 14 avril 2026).

[5] Voir la note n°2.

[6] Corten, Olivier, *Méthodologie du droit international public*, 2e édition, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2024, p. 25.

[7] *Idem*

[8] Le Comité africain de l'enfant, Institut *pour les droits humains et le développement en Afrique (IDHDA) et Open Society Justice Initiative au nom d'enfants d'ascendance nubienne au Kenya c. le gouvernement du Kenya, décision n°002/Com/002/2009, 22 mars 2011*, p. 6, para 25. Article 46 de la Charte africaine de l'enfant, « Sources d'inspiration » : « Le Comité s'inspire du droit international relatif aux droits de l'homme, notamment des dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Convention internationale sur les droits de l'enfant et d'autres instruments adoptés par l'Organisation des Nations Unies et par les pays africains dans le domaine des droits de l'homme ainsi que les valeurs du patrimoine traditionnel et culturel africain ».

droit international irradie le système africain de protection des droits de l'enfant[9] et lui permet de préserver et de renforcer la protection internationale ou universelle des droits de l'enfant.[10]

D'autre part, la Charte africaine de l'enfant se réfère expressément et directement au droit international. À cet effet, la recherche de la protection plus favorable, à travers une interprétation systémique, impose au Comité africain de l'enfant la référence au droit international en vertu de la clause de sauvegarde.[11] Ce qui exige un exercice conséquent d'interconnexion entre conventions internationales. En outre, par le *renvoi*, technique normative - ancienne et fréquemment utilisée - de référence expresse à d'autres instruments ou sources juridiques,[12] certaines dispositions de la Charte africaine de l'enfant obligent le Comité africain de l'enfant à recourir au droit international, voire à ses branches spécifiques.[13] Cette ouverture normative au droit international vise à améliorer le système africain de protection des droits de l'enfant par une protection plus efficace.

Pour tout dire, le rôle du Comité africain de l'enfant étant particulièrement d'élaborer et de formuler des principes et règles relatifs à la protection des droits de l'enfant,[14] le droit international y occuperait une place importante. Pour mieux cerner la place de cette discipline dans la pratique du Comité africain de l'enfant, la présente étude se propose d'analyser l'essentiel de la jurisprudence (I) et des observations générales, finales et recommandations de celui-ci (II).

## I. Le droit international dans la jurisprudence du Comité africain de l'enfant

Le droit international constitue une source d'inspiration permettant au Comité africain de l'enfant de régler les litiges qui lui sont soumis. Il s'en réfère sur fondement de l'article 46 de la Charte africaine de l'enfant[15] qui n'est rien d'autre que la réplique de l'article 60 de la

[9] Boukongou, Jean-Didier « Le système africain de protection des droits de l'enfant. Exigences universelles et prétentions africaines », in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* (2006) 5, p. 98. Voir https://doi.org/10.4000/crdf.7187 (Source consultée le 13 octobre 2026).

[10] *Ibidem*, pp. 98 et 101. Voir aussi Mumbala Abelungu, Junior et Amani Cirimwami, Ezéchiel, « Le système africain de protection des droits de l'homme et le droit international humanitaire », in *Annuaire africain des droits de l'homme* (2018) 2, p. 4.

[11] Article 1(2) de la Charte africaine de l'enfant : « Aucune disposition de la présente Charte n'a d'effet sur une quelconque *disposition plus favorable* à la réalisation des droits et de la protection de l'enfant figurant dans la législation d'un État partie ou dans toute autre *convention ou accord international* en vigueur dans ledit État » (nous soulignons).

[12] Forteau, Mathias « Les renvois inter-conventionnels », in *Annuaire français de droit international* (2003) 49, p. 71.

[13] Lire, par exemple, les articles 22 (paras 1 et 2), 23 (para 1) et 24 de la Charte africaine de l'enfant.

[14] Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°1 (article 30 de la Charte africaine des droits et du* bien-être *de l'enfant) sur « les enfants des parents ou tuteurs principaux »*, 2013, p. 4, para 1. Voir aussi Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°2. Observation Générale sur l'Article 6 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant : « Droit à l'enregistrement des naissances, à un nom et à une nationalité »*, S.d., p. 2, para 1.

[15] Voir note n°8.

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.[16] Pour donner effet utile aux droits de l'enfant soumis à son appréciation, le Comité africain de l'enfant recourt au droit international, notamment dans l'examen de la recevabilité (A) et du fond des communications (B).

### *A. Le droit international comme source d'inspiration dans l'examen de la recevabilité des communications*

S'agissant de l'examen de la recevabilité des communications, le Comité africain de l'enfant se fonde sur les conditions que prévoient ses Directives. Parmi ces conditions,[17] la communication doit être compatible avec l'Acte constitutif de l'Union africaine et la Charte africaine de l'enfant (A.1) ; qu'elle ne soulève pas de questions réglées ou en attente de règlement par d'autres instances internationales [les principes de *res judicata* ou d'autorité de la chose jugée ; de *non-litispendance* ; et de *non bis in idem*] (A.2) ; et qu'elle soit soumise après épuisement des voies de recours internes (A.3).

L'examen de ces conditions par le Comité africain de l'enfant révèle sa manière d'appréhender le droit international et la place qu'occupe celui-ci dans sa pratique.

#### *A.1. Le droit international comme source d'inspiration dans l'examen de la compatibilité des communications avec l'Acte constitutif de l'Union africaine et la Charte africaine de l'enfant*

La compatibilité de la communication avec les dispositions de l'Acte constitutif de l'Union africaine et de la Charte africaine de l'enfant[18] est remplie dès lors que la communication allègue des violations des droits garantis par la Charte africaine de l'enfant.[19]

Appréhendant cette condition dans une des communications et répondant à la prétention de l'État défendeur (Soudan) selon laquelle la communication le concernant violerait le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, le Comité africain de l'enfant s'est

[16] L'article 60 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose : « La Commission s'inspire du droit international relatif aux droits de l'homme et des peuples, notamment des dispositions des divers instruments africains relatifs aux droits de l'homme et des peuples, des dispositions de la Charte des Nations Unies, de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, de la Déclaration Universelle des droits de l'homme, des dispositions des autres instruments adoptés par les Nations Unies et par les pays africains dans le domaine des droits de l'homme et des peuples ainsi que des dispositions de divers instruments adoptés au sein d'institutions spécialisées des Nations Unies dont sont membres les parties à la présente Charte ».

[17] Section IX de Directives révisées pour l'examen des Communications et le suivi de la mise en œuvre des Décisions par le Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant.

[18] Section IX (1) a) de Directives révisées pour l'examen des Communications et le suivi de la mise en œuvre des Décisions par le Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant.

[19] The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the communication submitted by African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS) (On behalf of Ms Umjumah Osman Mohamed) against The Republic of The Sudan, Communication No: 0016/Com/004/2020, Decision No: 003/2022, p. 9, para 32 ; Comité africain de l'enfant, l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes (APDF) et l'Institut pour les Droits de l'Homme et le Développement en Afrique (IHRDA) (au nom de AS) Contre la République du Mali, Communication Nº : 0013/Com/001/2020 Décision Nº --/2023, p. 6, para 22 et Comité africain de l'enfant, Centre pour les Droits de l'Homme (Université de Pretoria) et la Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de L'Homme contre le Gouvernement du Sénégal, 2014, paragraphe 18.

servi du droit international. Il s'agit essentiellement d'une matière qui porte sur l'article 26 [Pacta sunt servanda] de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 selon laquelle « [t]out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».

Suivant le Comité africain de l'enfant, s'engager par un traité ou adhérer à une organisation vis-à-vis d'un État implique que celui-ci accepte d'être lié par les décisions des organes de mise en œuvre dudit traité.[20] En d'autres termes, en ratifiant la Charte africaine de l'enfant, l'État accepte la compétence du Comité africain de l'enfant de recevoir les communications individuelles et interétatiques.[21] Par conséquent, partant de l'article 1er (1)[22] de la Charte africaine de l'enfant, l'État défendeur reconnait les droits, libertés et devoirs consacrés par celle-ci et s'engage à leur donner effet. Il lui revient également d'admettre la compétence du Comité africain de l'enfant de recevoir des communications dirigées contre lui au sujet de la Charte africaine de l'enfant, conformément à l'article 44 de celle-ci.[23]

Analysant le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, sous la dénomination du principe de non-intervention, le Comité africain de l'enfant juge que ce principe n'est pas absolu. Il explicite ce principe en droit international, en se fondant sur l'article 2 (7) de la Charte des Nations Unies, pour affirmer que ce principe a trait à l'obligation de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale de tout État.[24] Cette interprétation est similaire à celle de l'arrêt de la Cour internationale de justice qui ne distingue pas la non-intervention de la non-ingérence.[25] Elle est donc admissible en droit international en dépit de la nuance existante.[26]

Bien plus, le Comité africain de l'enfant se réfère au Rapport du Secrétaire général des Nations Unies selon lequel la responsabilité de protéger les citoyens incombe en premier lieu à chaque État, mais si les autorités nationales sont incapables ou peu disposées à remplir cette obligation, il revient à la communauté internationale de le faire *via* les moyens diplomatiques,

[20] The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the communication submitted by African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS) […] Decision No: 003/2022, *op. cit.*, p. 8, para 29.
[21] *Idem*
[22] Article 1er (1) de la Charte africaine de l'enfant : « Les États membres de l'Organisation de l'unité africaine, parties à la présente Charte, reconnaissent les droits, libertés et devoirs consacrés dans la présente Charte et s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires, conformément à leurs procédures constitutionnelles et aux dispositions de la présente Charte, pour adopter toutes les mesures législatives ou autres nécessaires pour donner effet aux dispositions de la présente Charte ».
[23] The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the communication submitted by African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS) (On behalf of Ms Umjumah Osman Mohamed) against The Republic of The Sudan, Communication No: 0016/Com/004/2020, Decision No: 003/2022, p. 8, para 29.
[24] *Ibidem*, para 30.
[25] CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt du 27 juin 1986, Recueil 1986,* p. 106, para 202. « Le principe de non-intervention met en jeu le droit de tout État souverain de conduire ses affaires *sans ingérence extérieure* ».
[26] Dupuy, Pierre-Marie et Kerbrat, Yann, *Droit international public,* 14e édition, Dalloz, Paris, 2018, paras 117-118.

humanitaires et autres.[27] C'est en cela qu'il estime que lorsqu'un État donné omet de remédier aux violations au sein de son propre système, une intervention se justifie.[28] Ceci n'est donc pas incompatible avec le principe de non-ingérence.[29]

De ce qui précède, le Comité africain relève que l'État défendeur (Soudan) n'a pas pu remédier aux violations alléguées dans la présente communication devant ses juridictions nationales alors qu'il en avait la possibilité. Ainsi, refuser au Comité d'examiner l'affaire pour donner réparation aux victimes, au nom du principe de non-ingérence, porterait atteinte aux objectifs et à la finalité de la Charte africaine de l'enfant. En l'espèce, son intervention est donc nécessaire pour promouvoir et protéger les droits de l'enfant. Ceci n'est donc pas incompatible avec les principes de souveraineté de l'État et de non-ingérence que consacre respectivement l'article 4 (a) et (g) de l'Acte constitutif de l'Union africaine. En somme, le Soudan ne saurait donc se soustraire à ses obligations au regard de la Charte au nom du principe de non-ingérence.[30]

Ce raisonnement du Comité africain de l'enfant est une réaffirmation de l'effectivité du principe de subsidiarité et de la condition d'épuisement des voies de recours internes pour auxquels le droit international attache un intérêt (cf. *infra*).

### *A.2. Le droit international comme source d'inspiration dans l'examen de la condition relative au respect des principes de res judicata ou d'autorité de la chose jugée ; de non-litispendance ; et de non bis in idem*

Dans l'appréciation des communications qui lui sont soumises, le Comité africain de l'enfant s'irradie des emprunts jurisprudentiels qu'il effectue auprès des instances régionales et internationales de protection de droits de l'homme, voire auprès de la Cour internationale de justice. L'ouverture « au dialogue ou aux emprunts jurisprudentiels » est d'ailleurs une des spécificités du système africain des droits de l'homme, de surcroit du droit international africain.[31] À travers ces emprunts jurisprudentiels, le Comité africain de l'enfant conforte davantage le droit international existant sous l'angle de protection des droits de l'enfant. C'est

[27] Report of the UN Secretary-General, « In larger freedom: towards development, security and human rights for all », 2005, para 135.
[28] Cette interprétation ne s'écarte pas des articles 2 (7) et 4 (h) respectivement de la Charte des Nations Unies et de l'Acte constitutif de l'Union africaine.
[29] The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the communication submitted by African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS) (On behalf of Ms Umjumah Osman Mohamed) against The Republic of The Sudan, Communication No: 0016/Com/004/2020, Decision No: 003/2022, p. 8, para 30. Voir aussi Viljoen, Frans, « Introduction à la Commission africaine et au système régional africain des droits de l'homme », in Tavernier, Paul (dir.), *Recueil juridique des droits de l'homme en Afrique*, Vol. 2, 2000-2004, Tome I, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 404-405.
[30] The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the communication submitted by African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS) (On behalf of Ms Umjumah Osman Mohamed) against The Republic of The Sudan, Communication No: 0016/Com/004/2020, Decision No: 003/2022, p. 9, para 31.
[31] Kazadi Mpiana, Joseph, « Le droit international africain et les mutations du droit international public au XXIe siècle », in *Annuaire congolais de droit international 2024*, Vol. 2, pp. 114-118.

dans ce sens, par exemple, qu'il ne peut recevoir une communication qui soulève des questions déjà réglées ou en attente de règlement par un autre organe africain ou onusien de droits de l'homme, ou par toute autre juridiction internationale.[32] Ceci exige donc de la communication de respecter les principes de *res judicata* ou d'autorité de la chose jugée ; de *non-litispendance* ; et de *non bis in idem*.[33] Cette exception a été soulevée dans l'examen de la communication soumise par Michelo Hunsungule et autres contre l'Ouganda. Ce dernier avait sollicité l'irrecevabilité en relevant que l'objet de la communication était pendant devant la Cour pénale internationale dans le cadre de l'affaire contre la LRA y déférée le 16 décembre 2003.[34]

Cependant, le Comité africain de l'enfant avait estimé *simplement* qu'il ne voyait aucun motif de modifier ou d'infirmer sa décision sur la recevabilité rendue le 23 mars 2011.[35] On aurait pu avoir plus d'arguments justificatifs dans ce sens.

### *A.3. Le droit international dans l'examen de la condition d'épuisement des voies de recours internes*

Le Comité africain de l'enfant s'attarde sur la condition d'épuisement des voies de recours internes tout en s'appuyant sur le droit international. Il effectue des emprunts jurisprudentiels aux organes des droits de l'homme, dont principalement la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

Dans sa décision n°002/Com/002/2009 du 22 mars 2011,[36] le Comité africain de l'enfant, estimant que les conditions de recevabilité sont satisfaisantes pour cette communication,[37] s'attelle à l'examen de la condition selon laquelle la communication doit être introduite dans un délai raisonnable après l'épuisement des recours internes.

Examinant les mémoires écrits et notes verbales des plaignants et fondant son raisonnement sur le droit international des droits de l'homme, « le Comité africain [affirme] s'[être] référé

[32] Section IX (1) c) de Directives révisées pour l'examen des Communications et le suivi de la mise en œuvre des Décisions par le Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant : « La Communication ne soulève pas de questions en attente de règlement ou déjà réglées par une autre instance ou procédure internationale conformément à un instrument juridique de l'Union Africaine et aux principes de la Charte des Nations Unies ». Lire Comité africain de l'enfant, Décision sur la communication soumise par *Minority Rights Group International* et *SOS-Esclaves* au nom de Said Ould Salem et de Yarg Ould Salem contre le gouvernement de la République de Mauritanie, n°007/Com/003/2015, 15 décembre 2015, para 23 et Comité africain de l'enfant, l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes (APDF) et l'Institut pour les Droits de l'Homme et le Développement en Afrique (IHRDA) (au nom de AS) Contre la République du Mali, Communication Nº : 0013/Com/001/2020 Décision Nº --/2023, p. 6, para 24.

[33] Commission ADHP, Communication 703/18, Cathy Bosongo Beando c. République Démocratique du Congo, para 61.

[34] The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the communication submitted by Michelo Hunsungule and others (on Behalf of children in northern Uganda) against the government of Uganda, 15-19 april 2013 communication n°1/2005, p. 8, para 32.

[35] *Idem*

[36] Comité africain (…) note n°8.

[37] *Ibidem*, p. 5, para 23.

aux droits et à la jurisprudence d'autres pays ou *d'autres corpus des traités en Afrique et ailleurs* »[38] (nous soulignons). Toutefois, c'est assez faiblement que le Comité africain de l'enfant se réfère à ces sources, précisément celles consacrant le droit international général.

Le Comité africain de l'enfant, citant la jurisprudence de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, est d'avis que « seuls les recours internes qui sont disponibles, efficaces et adéquats (suffisants) doivent être épuisés ».[39] En référence à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, il estime qu'« un recours national indûment prolongé ne peut pas être considéré comme entrant dans la définition de « recours disponible, efficace et suffisant » ».[40] Ce qui conduit à dispenser la communication de la condition de l'épuisement des recours internes[41] et de la déclarer recevable.[42] Ce même raisonnement est repris dans d'autres décisions, dont celle portant sur la communication soumise par *Minority Rights Group International* et *SOS-Esclaves* au nom de Said Ould Salem et de Yarg Ould Salem contre le gouvernement de la République de Mauritanie.[43]

Se fondant sur la jurisprudence de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples comme dans sa décision précédente, le Comité africain de l'enfant accorde un intérêt particulier à l'examen de la condition d'épuisement des voies de recours internes pour la présente communication. Ici, il affirme expliciter de manière « plus approfondie »[44] cette condition. Et il reprend le développement contenu dans la décision précitée contre le gouvernement du Kenya,[45] voire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

Il se révèle, sans que cela ne soit expressément dit par le Comité africain de l'enfant, que « l'épuisement des recours internes est un principe fondamental du droit international »[46] auquel le système africain des droits de l'homme, à travers notamment le Comité africain de l'enfant, attache de l'importance.[47] Il permet au système national, premier responsable de mise

[38] *Ibidem*, p. 2, para 2 ; p. 6, para 25.
[39] *Ibidem*, p. 6, para 28.
[40] *Ibidem*, p. 7, para 32.
[41] *Ibidem*, para 31.
[42] *Ibidem*, p. 8, para 35.
[43] Comité africain de l'enfant, Décision sur la communication soumise par *Minority Rights Group International* […], note n°32, para 30.
[44] *Ibidem*, para 24. Lire aussi les paragraphes 24-32.
[45] *Ibidem*, paras 30-31.
[46] Cour ADHP, Elisamehe c. Tanzanie (fond) (2020) 4 *RJCA*, p. 273, para 32.
[47] Il est remarquable que le Comité africain de l'enfant accorde un développement conséquent dans ses différentes décisions spécialement à ce principe. Voir Comité africain de l'enfant, l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes (APDF) et l'Institut pour les Droits de l'Homme et le Développement en Afrique (IHRDA) (au nom de AS) Contre la République du Mali, […], *op. cit.*, pp. 7-10, paras 26-39 ; The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision No: 002/2025 People Serving Girls at Risk & Equality Now on behalf of *Maggie* (the Complainants/the Applicants) Against The Republic of Malawi, Communication No: 0021/Com/003/2022, pp. 5-8, paras 28-44 ; The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the communication submitted by African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS) […] Communication No: 0016/Com/004/2020, […], *op. cit.*, pp. 10-12, paras 39-47 ; The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision No 002/2022 Legal and Human

en œuvre des droits de l'homme, d'apporter son expertise par l'examen d'une situation qu'il est censé mieux maîtriser.[48]

De tout ce qui précède, le Comité africain de l'enfant fait usage efficient du droit international, notamment de la jurisprudence internationale,[49] dans l'examen de l'épuisement des voies de recours internes. Toutefois, il se révèle peu éclectique au regard de nombreuses sources du droit international. En outre, il ne développe pas véritablement une réflexion autonome en droit international vis-à-vis d'autres instances internationales.

Après l'étude du droit international dans l'examen de la recevabilité des communications, il y a lieu de s'interroger sur sa fonction dans l'analyse du fond de celles-ci.

### *B. Le droit international dans l'examen du fond de communications*

L'article 44 de la Charte africaine de l'enfant confie au Comité africain de l'enfant le mandat de recevoir les communications sur toute question traitée par ladite Charte.[50] Toutefois, en s'inspirant du droit international, il l'analyse et en tire certaines conclusions lui permettant de mieux asseoir son argumentation sur les droits en cause dans les communications.

Sur fondement de l'article 46 précité, le Comité africain de l'enfant se sert du droit international pour examiner le fond des communications qui lui sont soumises. Il s'en inspire et n'a cependant pas mandat de se prononcer sur sa violation ou sur celle de tout autre instrument des droits de l'homme, en dehors de la Charte africaine de l'enfant.[51]

Par ailleurs, sur la base de la clause de sauvegarde instituée par l'article 1(2)[52] de la Charte africaine de l'enfant, des instruments pertinents, autres que la Charte africaine de l'enfant,

---

Rights Centre and Centre for Reproductive Rights (on behalf of Tanzanian girls) v United Republic of Tanzania, Communication No: 0012/Com/001/2019, pp. 8-12, paras 17-24 ; *etc.*

[48] Comité africain (…) note n°8, p. 6, para 26. Voir aussi Comité africain de l'enfant, l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes (APDF) et l'Institut pour les Droits de l'Homme et le Développement en Afrique (IHRDA) (au nom de AS) Contre la République du Mali, […], *op. cit*., p. 7, para 28.

[49] Il n'oublie pas la jurisprudence des organes extra-africains. C'est notamment le cas de celle de la Cour européenne des droits de l'homme. Comité africain de l'enfant, Décision sur la communication soumise par *Minority Rights Group International* […] note n°32, lire la note 10.

[50] Article 44 de la Charte africaine de l'enfant : « Le Comité est habilité à recevoir des communications concernant toute question traitée par la présente Charte, de tout individu, groupe ou organisation non gouvernementale reconnue par l'Organisation de l'unité africaine, par un État membre, ou par l'Organisation des Nations unies ».

[51] The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the communication submitted by African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's Legal Aid Centre (PLACE) against the government of Republic of Sudan, Communication Nº: 005/Com/001/2015, Decision nº: 002/2018, p. 27, para 90 ; Comité africain de l'enfant, l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes (APDF) et l'Institut pour les Droits de l'Homme et le Développement en Afrique (IHRDA) (au nom de AS) Contre la République du Mali, […], *op. cit*., p. 22, para 82 et The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the Communication submitted by The Centre for Human Rights (University of Pretoria) and La Rencontre Africaine pour la Défense des droits de l'homme (Senegal) […], *op. cit*., p. 6, para 19.

[52] Voir note n°11.

peuvent directement être analysés par le Comité africain de l'enfant[53] (B.1). C'est dans ce sens que ce dernier peut appréhender « *toute autre convention ou accord international en vigueur dans ledit État* »[54] qui traitent des questions de droits de l'enfant. Cependant, en l'espèce, il ne se prononcera pas directement sur la violation de la disposition conventionnelle concernée, plutôt sur la mise en œuvre de l'article 1(2) de la Charte africaine de l'enfant.

La référence au droit international par le Comité africain de l'enfant se révèle également à travers des questions particulières, dont celles de travail des enfants et de la responsabilité internationale (B.2).

*B.1. La référence au droit international par l'entremise de la clause de sauvegarde : examen du droit à la nationalité et du droit à la non-discrimination*

Le Comité africain de l'enfant rappelle la clause de sauvegarde dans la communication soumise par Michelo Hunsungule et autres contre l'Ouganda.[55] Il effectue des analyses comparées avec d'autres instruments[56] et examine la communication qui lui est soumise en faisant usage du droit international humanitaire, du droit international pénal et du droit international coutumier[57] afin de mieux appréhender la mise en œuvre de l'article 22 de la Charte africaine de l'enfant par l'État défendeur. Toutefois, ces analyses ne font pas véritablement preuve d'une systématicité, mieux d'un approfondissement rigoureux comme cela pourrait être le cas des instances juridictionnelles internationales, voire d'autres organes de droits de l'homme.

Le recours au droit international par le Comité africain a été remarquable dans l'examen de la communication African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) et People's Legal Aid Centre (PLACE) contre le Soudan [Communication Nº: 005/Com/001/2015, Decision nº: 002/2018]. Ici, pour définir « nationalité » afin d'examiner les allégations de violations de l'article 3 [non-discrimination] de la Charte africaine de l'enfant, le Comité africain de l'enfant adopte la définition de la Cour internationale de Justice, selon laquelle la nationalité est un lien juridique fondé sur un fait social d'attachement, une véritable connexion d'existence, d'intérêts et de sentiments.[58] Il estime que le lien entre l'interdiction de la discrimination et le droit à la nationalité découle de la signification et des avantages mêmes de la nationalité. C'est ainsi que de nombreux États exigent l'existence de ce lien juridique pour permettre notamment aux enfants de revendiquer et exercer pleinement leurs droits. Cependant, contrairement à leurs obligations au regard du droit international et régional, estime ledit Comité, les États omettent parfois d'accorder la nationalité aux enfants possédant cette véritable connexion, fait social d'attachement. Cette omission, juge-t-il, repose sur des

[53] The African Committee (…) note n°34, pp. 9-10, para 39.
[54] Expression reprise par l'article 1(2) de la Charte africaine de l'enfant.
[55] The African Committee (…) note n°34.
[56] *Ibidem*, p. 10, para 42.
[57] *Ibidem*, p. 17, paras 67 et 69.
[58] The African Committee (…), note n°51, Decision nº: 002/2018, p. 8, para 33.

lois arbitraires et discriminatoires qu'adoptent ces États. Ce qui empêche logiquement les enfants de jouir pleinement de leurs droits.[59] C'est donc une violation de l'article 3 précité.

Dans le même sens, se basant sur l'article 15 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme, le Comité africain de l'enfant reconnaît que l'interdiction de la privation arbitraire de nationalité est un principe du droit international qui limite la souveraineté des États en matière d'octroi, de retrait et de réglementation de la nationalité.[60] Vraisemblablement, le Comité africain de l'enfant, sans le dire, reconduit sa position soutenue dans sa décision sur la communication introduite par l'Institut pour les droits humains et le développement en Afrique (IDHDA) et Open Society Justice Initiative au nom d'enfants d'ascendance nubienne au Kenya contre le gouvernement du Kenya [décision n°002/Com/002/2009, 22 mars 2011]. Ici, le Comité africain de l'enfant affirme clairement

> « […] en droit international général, les États établissent des règles relatives à l'acquisition, au changement et à la perte de la nationalité en vertu de leur pouvoir souverain. Cependant, bien que les États conservent le droit souverain de règlementer la nationalité, […], le pouvoir discrétionnaire de l'État doit être et est, de fait, limité par les normes internationales en matière de droits de l'homme […]. En particulier, les États voient leur pouvoir discrétionnaire d'accorder la nationalité limité par leurs obligations de garantir une protection égale et de prévenir, éviter et réduire l'apatridie ».[61]

En réaction à l'argument de l'État défendeur soutenant que les dispositions relatives à la nationalité ne sont pas discriminatoires à l'égard des enfants d'origine Sud-Soudanaise car traités de la même manière que ses propres ressortissants, le Comité africain de l'enfant estime que cet argument n'est pas recevable.[62] Il juge que cet argument semble suggérer l'idée selon laquelle puisque l'État Y viole ses obligations en matière de droits de l'enfant à l'égard des enfants ressortissants de l'État X, celui-ci peut également en faire autant à l'égard des enfants ressortissants de l'État Y. Si cette approche est acceptable dans certains domaines du droit [traités bilatéraux relatifs au commerce, à la propriété intellectuelle, aux transferts de technologie, etc.] ; cependant, elle est irrelevante s'agissant des obligations de caractère *erga omnes*, dont les droits de l'homme, où la reconnaissance du droit de représailles n'a pas lieu d'être en droit international. En conséquence, la responsabilité des États n'est pas subordonnée au principe de réciprocité.[63]

Si cet argument d'exception d'inexécution [*Exceptio non adimpleti contractus*] parait exact, tout de même le Comité africain de l'enfant aurait pu, par exemple, faire référence à son fondement juridique,[64] s'appuyer sur certains arrêts de la Cour internationale de justice[65]

[59] *Ibidem*, pp. 8-9, para 33.
[60] *Ibidem*, pp. 11-12, para 42.
[61] Comité africain (…) note n°8, p. 11, para 48.
[62] The African Committee […] note n°58, p. 14, para 51.
[63] *Idem*

comme il l'a fait ailleurs.[66] Néanmoins, il y a un effort remarquable lorsque le Comité africain de l'enfant aborde la question de la nationalité en se référant aux Articles de la Commission du Droit international sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États.[67] Ce qui cadre le mieux avec la communication sous examen. Ainsi, le Comité africain de l'enfant constate qu'en cas de succession d'État, il est inadmissible que des personnes ayant la nationalité de l'État prédécesseur se retrouvent soudainement apatrides. Dans ce cadre, la procédure d'acquisition de la nationalité doit respecter les obligations des droits humains, notamment la prévention de l'apatridie.[68] Encore plus intéressant, le Comité africain de l'enfant aborde la question de perte, de privation ou de retrait de nationalité en recourant au droit international et en insistant sur le contrôle triptyque,[69] devant être opéré en pareil contexte.[70]

Dans sa décision n°002/Com/002/2009 du 22 mars 2011 [Institut pour les droits humains et le développement en Afrique (IDHDA) et Open Society Justice Initiative au nom d'enfants d'ascendance nubienne au Kenya c. le gouvernement du Kenya], le Comité africain de l'enfant mobilise le droit international, en dehors de la jurisprudence des organes de droits de l'homme, dont principalement la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.[71]

Traitant de la question de l'apatridie dont la prévention et/ou la réduction sont le but visé par l'article 6(4) de la Charte africaine de l'enfant,[72] le Comité africain de l'enfant recourt à la Convention des Nations Unies de 1954 relative au Statut des apatrides, sans préciser la disposition, pour définir l'« apatride ». Ce dernier désigne « une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation ».[73] Partant de cette définition de l'article 1er de la Convention précitée, le Comité africain de l'enfant affirme qu'« [i]l est prouvé que cette définition universelle d'un « apatride » est acceptée comme faisant partie du droit international coutumier. C'est pourquoi, un « enfant apatride » est un

[64] Article 60 Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 [entrée en vigueur le 27 janvier 1980], in https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=fr (Source consultée le 04 juillet 2025).

[65] Voir par exemple, Cour permanente de Justice internationale (CPJI), Affaire de l'*Usine de Chorzów (Allemagne c. Pologne)* (Arrêt n° 8, Série A, n° 9), 26 juillet 1927 ; CIJ, *Affaire relative au Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, 25 septembre 1997 ; CIJ, Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c. Espagne), arrêt du 5 février 1970.

[66] Voir la note n°85.

[67] The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (…), note n°51, Decision nº: 002/2018, pp. 17-18, para 64.

[68] *Ibidem*, p. 18, para 65.

[69] Dans ce sens, toute perte, toute privation ou tout retrait visant un but légitime, mesure mise en œuvre par la méthode la moins intrusive. The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (…), note n°51, Decision nº: 002/2018, p. 22, para 80.

[70] *Ibidem*, p. 22, para 80.

[71] Ceci s'expliquerait notamment par le fait que la Charte africaine de l'enfant qu'interprète et applique le Comité africain est un instrument inscrit dans le sens de compléter la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 66) dont la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples assure la mise en œuvre.

[72] Comité africain (…) note n°8, p. 10, para 44.

[73] Il s'agit de l'article 1er de cette convention.

enfant qui n'est considéré comme son ressortissant par aucun État en application de sa législation ».[74]

Par ailleurs, le Comité africain de l'enfant reconnaît l'existence en droit international du droit d'acquérir une nationalité avec des formulations conventionnelles diverses.[75] Fondant ses arguments sur le droit international conventionnel et coutumier, le Comité africain de l'enfant estime que la souveraineté étatique sur la réglementation de la nationalité est limitée. Le droit international protégeant les personnes contre les actions étatiques arbitraires limite le pouvoir discrétionnaire des États en cette matière par des « obligations de garantir une protection égale et de prévenir, éviter et réduire l'apatridie ».[76]

Par ailleurs, pour conclure à la violation de l'article 3 portant sur la « non-discrimination », le Comité africain de l'enfant indique préalablement que « [l]a discrimination raciale et ethnique est prohibée en vertu de la norme impérative de droit international. La Charte africaine de [l'enfant] n'est pas une exception ».[77] Le Comité africain poursuit en arguant qu'il incombe à l'État (Kenya) de justifier un traitement différencié et de démontrer la raison de catégoriser ce traitement dans la notion de « discrimination équitable ».[78] L'absence du Kenya dans l'examen de cette communication rend ainsi cette préoccupation difficile à répondre. Toutefois, le Comité africain de l'enfant, se référant à la Commission africaine des droits de l'homme, considère que les raisons de traitement différencié doivent être légitimes à l'égard de l'État, strictement proportionnelles et absolument nécessaires aux avantages à obtenir.[79] Il est donc convaincu que ce traitement différencié ne répond pas à ces critères.[80] Et sans définir la notion de « discrimination équitable », le Comité africain juge que le traitement des enfants d'ascendance nubienne au Kenya ne rentre pas dans le cadre de cette notion.[81] À cet effet, il s'appuie sur l'arrêt de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (Yean et Bosico *c.* République dominicaine, arrêt du 8 septembre 2005).[82]

### *B.2. La référence au droit international dans l'examen de la question du « travail des enfants » et de celle de la responsabilité internationale*

Dans une autre décision, celle portant sur la communication soumise par *Minority Rights Group International* et *SOS-Esclaves* au nom de Said Ould Salem et de Yarg Ould Salem contre le gouvernement de la République de Mauritanie [n°007/Com/003/2015, 15 décembre 2015], abordant l'examen des violations de nombreux droits de l'enfant, dont l'article 15 de la Charte africaine de l'enfant concernant le « travail des enfants », le Comité africain de l'enfant

[74] Comité africain (…), note n°8, p. 10, para 44.
[75] *Ibidem*, p. 10, para 47. Voir la note 15 de cette décision, p. 10.
[76] *Ibidem*, p. 11, para 48.
[77] *Ibidem*, pp. 12-13, para 56.
[78] *Ibidem.*
[79] *Ibidem*, para 57.
[80] Ibidem
[81] *Ibidem*, para 56.
[82] *Ibidem*, para 56.

se ressource en droit international. Ainsi, après avoir affirmé que le placement de deux enfants (Said Ould Salem et Yarg Ould Salem) dans une famille (El Hassine) pour y travailler et s'occuper des troupeaux pendant sept jours et sans repos équivaut à l'esclavage ou à des pratiques analogues à l'esclavage, ce qui constitue les pires formes de travail des enfants conformément à la Convention de l'OIT n°182 sur la question, le Comité africain sur les droits de l'enfant appréhende la question en droit international général. À cet effet, il affirme, en référence à la Commission du droit international [Yearbook of the International Law Commission 1963, vol. II, United Nations sales publication n°63, V.2, pp. 198-199], « que l'interdiction de l'esclavage et des pratiques assimilables à l'esclavage a atteint le statut de normes de droit international coutumier[83] et de norme impérative et contraignante (« *jus cogens* ») ».[84] Il enchaine avec la Cour internationale de justice [CIJ, Affaire *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c. Espagne),* arrêt du 5 février 1970, *Recueil 1970*, p. 32], pour soutenir que celle-ci « a également établi que l'obligation des États d'interdire et d'éliminer l'esclavage est une obligation à l'égard de tous (« *erga omnes* ») ».[85] Enfin, il conclut que l'obligation d'interdire l'esclavage est non dérogeable en toutes circonstances. Il s'agit donc d'une obligation absolue qui n'admet aucune justification.[86]

Toujours dans la décision sous examen, pour mieux appréhender les différents droits en cause et établir la responsabilité internationale de l'État défendeur, le Comité africain de l'enfant fonde son interprétation sur l'évaluation de la « diligence due », « diligence nécessaire », ou diligence raisonnable dudit État [Mauritanie]. En ce sens, il s'emploie à rechercher pour chaque droit concerné si l'État défendeur a agi avec la célérité nécessaire ou pas pour sa matérialisation, « en termes de prévention, d'enquête, de poursuites et de sanctions ».[87] C'est d'ailleurs la démarche qui est suivie dans ses décisions.[88] Pour y arriver, il se base sur le droit international afin de dégager le sens de la notion de « diligence due » s'agissant des droits de l'homme. Ainsi, il résume son raisonnement en ces termes :

[83] Il le dit également au sujet de l'interdiction de la torture et des mauvais traitements infligés aux enfants. En effet, il souligne que l'interdiction de la torture et des mauvais traitements infligés aux enfants est un droit absolu et inaliénable qui a acquis le statut de droit international coutumier. Voir à ce sujet, The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on Merit Communication No: 0017/Com/001/2021 Decision on Merit No:001/2025 Child Rights and Rehabilitation Network, Institute for Human Rights and Development in Africa and Centre for Human Rights (On Behalf of Children Affected by Witchcraft Accusations in Nigeria) V. The Federal Republic of Nigeria, pp. 22-23, para 76.

[84] Comité africain de l'enfant, Décision sur la communication soumise par *Minority Rights Group International* […], note n°32, para 69.

[85] *Idem*

[86] I*dem*

[87] *Ibidem*, para 45.

[88] Voir Comité africain de l'enfant, Décision sur la Communication N° : 0012/Com/001/2019 soumise par Legal and Human Rights Centre et Centre for Reproductive Rights (au nom des filles tanzaniennes) contre la République-Unie de Tanzanie, para 100 ; Comité africain de l'enfant, l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes (APDF) et l'Institut pour les Droits de l'Homme et le Développement en Afrique (IHRDA) (au nom de AS) Contre la République du Mali, […], *op. cit*., pp. 12-13, para 51 et The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Communication Nº: 0021/Com/003/2022 Decision No: 002/2025 People Serving Girls at Risk & Equality Now on behalf of *Maggie* (the Complainants/the Applicants) Against The Republic of Malawi, p. 14, paras 76 et 78 ; p. 17, para 92 ; p. 25, para 136, *etc.*

> « En s'acquittant de leurs obligations en matière de droits de l'homme, les États sont tenus de faire preuve de la *diligence nécessaire* pour assurer la pleine réalisation des droits de l'homme. *La diligence nécessaire* des États se traduit par la prévention des violations des droits de l'homme, l'enquête sur les violations, la poursuite et la punition des auteurs. Afin de prévenir la violation des droits de l'homme, les États doivent identifier les groupes vulnérables susceptibles de subir des mauvais traitements et prendre des mesures spéciales pour prévenir la violence. Si la violence s'est déjà produite, les gouvernements sont tenus de mener des enquêtes exhaustives et de veiller à ce que des indemnisations proportionnées soient versées aux victimes. Dans le cas où l'État manquerait de faire preuve de célérité raisonnable pour prévenir ou enquêter sur la violence perpétrée par des tiers, *il assume la responsabilité en vertu du droit international des acteurs non étatiques* »[89] (nous soulignons).

Par là, il se dégage une obligation pour l'État, à travers ses organes, d'agir avec toute la diligence requise pour chaque droit concerné. Sinon, sa responsabilité internationale se trouve engagée.[90] C'est en cela que les mesures législatives, administratives, institutionnelles et autres mesures nécessaires trouvent leur importance. Dans le sens du Comité africain de l'enfant, on ne peut imaginer la mise en œuvre d'un droit consacré par la Charte africaine sans ces mesures. Ces dernières permettent aux États d'agir avec diligence raisonnable pour prévenir les violations, enquêter, poursuivre et punir les auteurs des violations des droits de l'enfant. Ces mesures offrent donc la réparation aux victimes.[91] Toutes les observations générales reviennent largement sur ces mesures (cf. *infra*).

Les questions de responsabilité internationale et de réparation ne sont pas rarement traitées par le Comité africain de l'enfant. Il les aborde notamment dans l'examen d'une communication introduite contre le Soudan [Decision on the communication submitted by African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS) (On behalf of Ms Umjumah Osman Mohamed) against The Republic of The Sudan, Communication Nº 0016/Com/004/2020, Decision Nº: 003/2022]. Se référant à l'arrêt de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples [ACtHPR, Application Nº 006/2012, African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya, para 36], le Comité africain de l'enfant affirme préalablement que

[89] Comité africain de l'enfant, Décision sur la communication soumise par *Minority Rights Group International* […], note n°32, para 44.
[90] *Idem*
[91] Comité africain de l'enfant, l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes (APDF) et l'Institut pour les Droits de l'Homme et le Développement en Afrique (IHRDA) (au nom de AS) Contre la République du Mali, Communication Nº : 0013/Com/001/2020 Décision Nº --/2023, p. 12, para 51.

> « the right to reparations for the breach of human rights obligation is a fundamental principle of international law and a State that is responsible for an international wrong is required to make full reparation for the damage caused ».[92]

Bien plus, reprenant un autre arrêt de la Cour africaine des droits de l'homme [ACtHPR, Application No. 009/2011 and Nº 011/2011, Rev. Christopher R. Mtikila v United Republic of Tanzania], il insiste et réitère la portée du droit à la réparation en droit international en ces termes :

> « one of the fundamental principles of contemporary international law on State responsibility that constitutes a customary norm of international law, is that, any violation of an international obligation that has caused harm entails the obligation to provide adequate reparation ».[93]

Il va sans dire qu'au regard du Comité africain de l'enfant, toute violation des droits de l'homme par un État appelle à la réparation. Le droit à la réparation est donc un principe fondamental du droit international coutumièrement ancré, une obligation internationale, qui résulte d'un préjudice que fait subir un État, en l'espèce. C'est dans ce sens que pour examiner la demande d'indemnisation qui lui est soumise, le Comité africain de l'enfant, se référant de nouveau à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, adopte l'approche selon laquelle la réparation est conditionnée à la responsabilité internationale de l'État défendeur pour fait illicite. En d'autres termes, pour qu'il y ait réparation, l'État défendeur doit être préalablement responsable du fait illicite ; ensuite, il doit être établi un lien de causalité entre le fait internationalement illicite et le préjudice allégué.[94]

Sous cet aspect, il y a lieu de faire remarquer que le Comité africain de l'enfant refuse de s'écarter de la jurisprudence établie de la Cour africaine des droits de l'homme. Il évite de mener une réflexion indépendante de celle-ci. Si cette attitude atteste de la consolidation du droit africain des droits de l'homme, cependant cette lecture de seconde main empêche le système africain des droits de l'homme de s'enrichir d'autres sons de cloche d'interprétation. Cela aurait permis au Comité africain de l'enfant de puiser directement en droit international

[92] The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the communication submitted by African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS) […] Decision No: 003/2022, *op. cit.*, pp. 24-25, para 96. Voir aussi The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Communication Nº: 0021/Com/003/2022 Decision No: 002/2025 People Serving Girls at Risk & Equality Now on behalf of *Maggie* (the Complainants/the Applicants) Against The Republic of Malawi, p. 28, para 148.

[93] The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the communication submitted by African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS) […] Decision No: 003/2022, *op. cit.*, p. 25, para 96. Voir aussi The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Communication Nº: 0021/Com/003/2022 Decision No: 002/2025 People Serving Girls at Risk & Equality Now on behalf of *Maggie* (the Complainants/the Applicants) Against The Republic of Malawi, p. 28, para 148.

[94] The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Decision on the communication submitted by African Centre for Justice and Peace Studies (ACJPS) (On behalf of Ms Umjumah Osman Mohamed) against The Republic of The Sudan, Communication No: 0016/Com/004/2020, Decision No: 003/2022, p. 25, para 97.

[droit de la responsabilité internationale] sans nécessairement passer par la Cour africaine des droits de l'homme.

Tout de même, cet effort d'interprétation qu'entreprend le Comité africain de l'enfant, en se ressourçant au droit international, participe à la fois à la consolidation du système régional et de celui universel de protection des droits de l'homme.

## II. Le droit international dans les observations générales, finales et recommandations : la pratique du droit international

Sous cette partie, il est question d'examiner la manière dont le droit international est appréhendé par les observations générales (A), finales et recommandations (B) du Comité africain de l'enfant.

### *A. Le droit international dans les observations générales : les mesures de mise en œuvre de la Charte africaine de l'enfant*

Les observations générales sont des analyses détaillées des dispositions de la Charte africaine de l'enfant entreprises par le Comité africain de l'enfant. Elles se rapportent à l'interprétation et à la compréhension approfondies de cet instrument juridique.[95] Elles sont donc des orientations que fournit le Comité africain de l'enfant aux États parties sur l'interprétation et l'application de chaque disposition de la Charte africaine de l'enfant.[96]

Dans ses observations générales, lesquelles visent à clarifier la portée et la nature des obligations issues d'une (des) disposition(s) de la Charte africaine de l'enfant, le Comité africain de l'enfant théorise moins en droit international, parfois même quand l'occasion lui est offerte.[97]

En revanche, se fondant sur l'article 46 de la Charte africaine de l'enfant,[98] il mobilise notamment la pratique des États en droit international,[99] dont particulièrement celle en matière

[95] Comité africain de l'enfant, *Compendium des documents de travail du Comité africain d'Experts sur les droits et le bien-être de l'enfant*, octobre 2022, p. 9.
[96] Mumbala Abelungu, Junior, « Commentaire de l'observation générale sur l'article 22 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant : « les enfants dans les situations de conflit » », in (2021) 5 *Annuaire africain des droits de l'homme*, p. 2.
[97] Dans son Observation générale n°9, le Comité africain de l'enfant est moins prolixe quand il aborde les questions d' « indépendance nationale », d' « autodétermination », de « principes de souveraineté », d'« intégrité territoriale », d'« unité et solidarités africaines » incorporées dans le droit à l'éducation que consacre l'article 11 de la Charte africaine de l'enfant, in Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°9, observation générale sur l'article 11 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, Comité africain de l'enfant, pp. 18-19, paras 31-34.
[98] Voir la note n°8.
[99] À titre d'exemple, dans son Observation générale sur l'article 6 de la Charte africaine de l'enfant, le Comité africain de l'enfant note qu'en « droit international, les termes citoyenneté et nationalité sont utilisés de manière interchangeable ». Il indique également que les pays anglo-saxons ont souvent des lois qui font référence à la «citoyenneté» au lieu de «nationalité». Lire Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°2. Observation Générale sur l'Article 6 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant : « Droit à l'enregistrement*

des traités afin de concrétiser la (les) disposition(s) conventionnelle(s) concernée(s). C'est ainsi qu'il insiste systématiquement sur des mesures législatives, administratives, institutionnelles et autres que les États parties doivent adopter pour assurer la mise en œuvre de la (des) disposition(s) mise(s) en examen. S'inscrivant dans une approche globale[100] ou approche systémique de la protection de l'enfance,[101] voire dans des approches intégrées et multisectorielles,[102] pour une application efficace de la Charte africaine de l'enfant, le Comité africain de l'enfant accorde une attention soutenue aux autres conventions relatives aux droits de l'homme[103] voire à leurs travaux préparatoires,[104] à la jurisprudence ou aux précédents d'autres organes[105] ou juridictions,[106] mais également à la doctrine.[107]

---

*des naissances, à un nom et à une nationalité »*, S.d., p. 3, note 5.

[100] Comité africain de l'enfant et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Observation générale conjointe sur les mutilations génitales féminines*, juin 2023, p. 3, para 5.

[101] Lire African Committee of experts on the rights and welfare of the child, *General comment n°5 on « State party obligations under the African Charter on the rights and welfare of the child (article 1) and systems strengthening for child protection »*, 2018, pp. 32-36, para 6.1.

[102] Comité africain de l'enfant et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Observation générale conjointe sur les mutilations génitales féminines*, juin 2023, p. 31, para 64.

[103] Lire, par exemple, Comité africain de l'enfant et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Observation générale conjointe sur les mutilations génitales féminines*, juin 2023, p. 10, para 18 ; p. 15, para 26 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°9, observation générale sur l'article 11 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, Comité africain de l'enfant, p. 7, paras 1-4 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale sur l'article 22 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant : les enfants dans les situations de conflit*, septembre 2020, p. 1, para 3.

[104] Lire, par exemple, la note 10, p. 14, de l'*Observation générale n°1 (Article 30 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant) sur « les enfants de parents ou tuteurs principaux incarcérés ou emprisonnés »* in Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°1 (Article 30 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant) sur « les enfants de parents ou tuteurs principaux incarcérés ou emprisonnés »*, 2013.

[105] Lire, par exemple, Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°1 (Article 30 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant) sur « les enfants de parents ou tuteurs principaux incarcérés ou emprisonnés »*, 2013, p. 11, note 6 et p. 25, note 17 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°2. Observation Générale sur l'Article 6 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant : « Droit à l'enregistrement des naissances, à un nom et à une nationalité »*, S.d., p. 8, note 8 ; p. 19, note 27 ; p. 21, note 30 et p. 24, note 34 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et Comité africain de l'enfant, *Observation générale conjointe de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE) sur l'éradication du mariage des enfants*, CADHP-CAEDBE, 2017, p. 27, note 31 ; p. 29, note 36 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°9, observation générale sur l'article 11 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, Comité africain de l'enfant, p. 7, para 3 ; p. 9, para 7 ; p. 13, note 17 ; Comité africain de l'enfant et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Observation générale conjointe sur les mutilations génitales féminines*, juin 2023, p. 2, note 9 ; p. 4, note 10 ; p. 8, note 18 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°10 sur les Enfants sans Protection Parentale dans le Contexte de l'Article 25 de la Charte Africaine sur les Droits et le Bien-Être de l'Enfant et de la Réforme des Systèmes de Prise en Charge*, ACERWC/GC/10/25, septembre 2025, p. 5, paras 2-3 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale sur l'article 22 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant : les enfants dans les situations de conflit*, septembre 2020, p. 23, para 80.

[106] Lire, par exemple, la note 7, p. 12 et la note 12, p. 19 de l'*Observation générale n°1 (Article 30 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant) sur « les enfants de parents ou tuteurs principaux incarcérés ou emprisonnés »* in Comité africain de l'enfant, *Observation générale* n°1 (Article *30 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant) sur « les enfants de parents ou tuteurs principaux incarcérés ou emprisonnés »*, 2013.

[107] Par exemple, Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°2. Observation Générale sur l'Article 6 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant : « Droit à l'enregistrement des naissances, à un nom*

Bien plus, il complète et renforce les normes contenues dans ces instruments et développées par leurs organes.[108] Il réserve également une attention particulière aux activités de différentes parties prenantes intervenant dans la promotion et la protection du (des) droit(s) de l'enfant concerné(s). C'est justement dans ce sens que la pratique des organisations internationales,[109] dont celles régionales et sous-régionales en particulier, est prise en considération.

S'agissant de la pratique des États, le Comité africain de l'enfant est très insistant et accorde un intérêt tout particulier aux mesures appropriées que doivent prendre les États parties pour faire face à un phénomène social ou une situation pratique qui viole systématiquement les droits de l'enfant. C'est le cas pour son observation générale adoptée conjointement avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples afin de lutter contre la pratique des mutilations génitales féminines et leur élimination, et ce conformément aux articles 21(1) et 5 (b) respectivement de la Charte africaine de l'enfant et du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (Protocole de Maputo). Cette observation générale répond notamment au besoin de clarification et d'élaboration des mesures nécessaires devant permettre aux États parties aux instruments juridiques précités de lutter contre et d'éliminer les mutilations génitales féminines.[110] Ainsi, elle s'attelle à des mesures législatives, administratives, institutionnelles et autres que ces États devraient prendre pour protéger les filles (et les femmes) contre les mutilations génitales féminines et pour éliminer cette pratique.[111] Ces mesures font partie des obligations spécifiques qui se dégagent des dispositions susindiquées.[112] Elles se veulent des « mesures appropriées », entendues comme une réponse multiforme envisagée pour lutter contre les mutilations génitales féminines.[113] Concrètement, elles concernent les mesures de responsabilité individuelles et étatiques en cas de violations des droits résultant des mutilations génitales féminines ; des services médicaux, psychosociaux et autres services de soutien ; des mesures de soutien ; des mesures de prévention et de responsabilité de la pratique transfrontalière des mutilations génitales féminines ; des mesures particulières concernant les

*et à une nationalité »*, S.d., p. 12, notes 12 et 13 ; p. 14, notes 16, 17 et 18 ; p. 15, notes 20, 21 et 22 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°9, observation générale sur l'article 11 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, Comité africain de l'enfant, p. 11, notes 11 et 12 ; p. 12, notes 14 et 15 ; Comité africain de l'enfant et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Observation générale conjointe sur les mutilations génitales féminines*, juin 2023, p. 8, note 19.

[108] Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°9, observation générale sur l'article 11 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, Comité africain de l'enfant, p. 7, para 3.

[109] Comité africain de l'enfant, *Observation générale* n°1 (Article *30 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant) sur « les enfants de parents ou tuteurs principaux incarcérés ou emprisonnés »*, 2013, p. 6, para 8 a ; p. 28, para 63.

[110] Comité africain de l'enfant et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Observation générale conjointe sur les mutilations génitales féminines*, juin 2023, p. 2, para 3.

[111] *Ibidem*, p. 3, para 4.

[112] Lire *Ibidem*, pp. 20-31, paras 37-63.

[113] *Ibidem*, p. 19, para 35.

demandeurs d'asile et déplacés internes en raison de menace des mutilations génitales féminines.[114]

En même temps, cette observation générale rappelle et va dans le même sens qu'une autre portant spécialement sur les « mesures législatives et autres nécessaires »[115] que doivent prendre les États parties, aux termes de l'article 1er de la Charte africaine de l'enfant, pour donner effet aux droits consacrés par la Charte africaine de l'enfant. L'observation générale sur les mutilations génitales féminines rappelle en même temps les mesures appropriées, ou nécessaires, que le Comité africain de l'enfant indique dans son observation générale sur l'exploitation sexuelle (article 27 de la Charte africaine de l'enfant). Ici comme là-bas, le Comité africain de l'enfant indique des mesures législatives, politiques, administratives et autres pour prévenir, lutter contre tous les aspects des violences et de l'exploitation sexuelles, responsabiliser les auteurs – personnes physiques et morales – de cette infraction. En cela, des exigences doivent être observées pour ne pas violer les droits de la victime. Ces exigences sont logiquement d'ordre à garantir un procès équitable.[116] Cette observation générale est détaillée sur ces mesures appropriées, dont celles relatives à la protection (mécanismes d'alerte et de signalement, soutien aux victimes, services de santé sexuelle et reproductive, coordination et coopération avec différents acteurs ou partenaires impliqués[117]), à la prévention, à l'éducation et à la formation, et les autres mesures.[118]

Ces mesures sont, en réalité, des modalités pratiques que le Comité africain de l'enfant estime appropriées ou nécessaires pour que les États parties s'acquittent adéquatement des obligations internationales inscrites dans chacune des dispositions conventionnelles de la Charte africaine de l'enfant. Elles s'inscrivent logiquement et véritablement dans le sens de rendre effectives ces dispositions, de leur donner leur effet utile.

---

[114] Comité africain de l'enfant et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Observation générale conjointe sur les mutilations génitales féminines*, juin 2023, p. 3, para 4.

[115] African Committee of experts on the rights and welfare of the child, General comment n°5 on « State party obligations under the African Charter on the rights and welfare of the child (article 1) and systems strengthening for child protection », 2018, 55 p.

[116] African Committee of Experts on The Rights and Welfare of The Child (ACERWC), *General comment n°7 on article 27 of the ACRWC « sexual exploitation»*, July 2021, pp. 37-40, paras 131-142.

[117] Le renforcement de la coopération internationale ou régionale, voire la coopération avec la société civile, est un des mécanismes sur lesquels le Comité africain de l'enfant insiste, à travers ses observations générales, pour la meilleure protection de l'enfant. Bien plus, il trouve fondement juridique sur l'article 42 (a *iii*) de la Charte africaine de l'enfant. Voir, par exemple, Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°1 (Article 30 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant) sur « les enfants de parents ou tuteurs principaux incarcérés ou emprisonnés »*, 2013, p. 7, para 8 f ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°10 sur les Enfants sans Protection Parentale dans le Contexte de l'Article 25 de la Charte Africaine sur les Droits et le Bien-Être de l'Enfant et de la Réforme des Systèmes de Prise en Charge*, ACERWC/GC/10/25, septembre 2025, p. 20, para 44 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°9. Observation Générale sur l'Article 11 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant – le Droit à l'Éducation*, ACERWC/GC/9/25, avril 2025, p. 35, para 82 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°2. Observation Générale sur l'Article 6 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant : « Droit à l'enregistrement des naissances, à un nom et à une nationalité »*, S.d., p. 34, paras 112-114.

[118] African Committee of Experts on The Rights and Welfare of The Child (ACERWC), *General comment n°7 on article 27 of the ACRWC « sexual exploitation»*, July 2021, pp. 41-46, paras 143-167.

Comme il pourrait être remarqué dans les observations générales précitées, tout comme dans tant d'autres, le Comité africain de l'enfant ne théorise pas assez sur le droit international, notamment le droit des traités, afin de puiser normalement d'importants arguments sur les obligations conventionnelles, voire coutumières, qui s'imposent aux États parties. Il se situe plutôt dans une *approche pragmatique* qui, néanmoins, va dans le sens de satisfaire les exigences du droit des traités, en général, et du droit conventionnel des droits de l'homme, en particulier.

Dans ses observations générales, le Comité africain de l'enfant s'emploie à dégager des interprétations qui matérialisent l'objet et le but de la Charte africaine de l'enfant. Ses interprétations se fondent systématiquement sur quatre principes fondamentaux et spécifiques aux droits de l'enfant, dits « Principes de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant » : (1) la non-discrimination de l'enfant (article 3 de la Charte) ; (2) l'intérêt supérieur de l'enfant (article 4(1) de la Charte) ; (3) le droit à la vie, à la survie (à la protection) et au développement de l'enfant (article 5 de la Charte) ; et (4) le droit à la participation (article 4(2) de la Charte).[119] Ces principes sont définis dans toutes ses observations générales. Ils sont donc des principes juridiques interprétatifs au-delà d'être vus également comme des droits fondamentaux et des règles de procédure.

Tout ceci se conforme notamment à l'esprit de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Le Comité africain de l'enfant s'empêche généralement d'interprétations restrictives en favorisant une protection efficace et effective que voudrait toute juridiction ou tout organe des droits de l'homme.[120] Un des exemples les plus remarquables est la définition qu'il accorde à l'expression « mère » au sujet de l'article 30 de la Charte africaine de l'enfant

[119] Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°1 (Article 30 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant) sur « les enfants de parents ou tuteurs principaux incarcérés ou emprisonnés »*, 2013, pp. 10-17, paras 17-32 ; African Committee of Experts on The Rights and Welfare of The Child (ACERWC), *General comment n°7 on article 27 of the ACRWC* « *sexual exploitation*», July 2021, pp. 11-16, paras 35-46 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°10 sur les Enfants sans Protection Parentale dans le Contexte de l'Article 25 de la Charte Africaine sur les Droits et le Bien-Être de l'Enfant et de la Réforme des Systèmes de Prise en Charge*, ACERWC/GC/10/25, septembre 2025, pp. 13-14, paras 17-20 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°2. Observation Générale sur l'Article 6 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant : « Droit à l'enregistrement des naissances, à un nom et à une nationalité »*, S.d., pp. 5-8, paras 14-22 ; Comité africain de l'enfant, *General comment n°5 on « State party obligations under the african charter on the rights and welfare of the child (Article 1) and systems strengthening for child protection »*, Comité africain de l'enfant, 2018, pp. 9-14, paras 4.1- 4.4 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et Comité africain de l'enfant, *Observation générale conjointe de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE) sur l'éradication du mariage des enfants*, CADHP-CAEDBE, 2017, pp. 6-10, paras 8-14 ; Comité africain de l'enfant et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Observation générale conjointe sur les mutilations génitales féminines*, juin 2023, pp. 5-7, paras 8-12 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°9. Observation Générale sur l'Article 11 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant – le Droit à l'Éducation*, ACERWC/GC/9/25, avril 2025, p. 10-13, paras. 11-18 ; Comité africain de l'enfant, *Observation générale sur l'article 22 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant: les enfants dans les situations de conflit*, septembre 2020, pp. 7-11, paras 4.1-4.4.

[120] Mumbala Abelungu Junior, « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la protection des droits de l'enfant », in *African Journal of International and Comparative Law* 33.4 (2025), p. 561.

portant sur les « enfants des mères emprisonnées ». À cet effet, l'expression « mère » doit être entendue au-delà du terme ordinaire « mère » pour comprendre « père » et tout tuteur ayant la garde (formelle ou informelle) de l'enfant. Ce qui peut inclure « grand-parent », « parent » ou « membre de la famille » qui, dans certaines circonstances (mort, maladie ou incapacité) frappant les géniteurs de l'enfant, devient tuteur principal ou principal soutien de celui-ci.[121]

Cette interprétation extensive, plus protectrice des droits conventionnellement garantis, se veut donc dynamique et évolutive, comme c'est le cas ailleurs.[122] Elle tient compte du développement du monde numérique[123] et s'appuie sur d'autres instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme,[124] sur la jurisprudence et les actes d'autres organes des droits de l'homme concourant au même exercice. Il ne peut en être autrement dans la mesure où la Charte africaine de l'enfant « doit être un instrument d'anticipation des enjeux contemporains et futurs de l'enfant africain, et non pas seulement une contextualisation locale qui s'appuie inéluctablement sur le passé du continent ».[125] Il va sans dire que les réalités actuelles que vit l'enfant dans le continent africain attestent de l'évolution entre le contexte de l'adoption de la Charte africaine des droits de l'enfant et les dynamiques actuelles dudit continent en constante expansion.[126] Pour tout dire, tenant compte de l'objectif global et du but de la Charte africaine de l'enfant,[127] le Comité africain de l'enfant milite pour « une interprétation dont le résultat serait la réalisation maximale et la jouissance de tous les droits ».[128]

Dans cette démarche qui se veut pragmatique, le Comité africain de l'enfant insiste sur la pratique des rapports périodiques étatiques rendant compte de la mise en œuvre progressive des droits conventionnellement garantis par la Charte africaine de l'enfant. En outre, dans ce processus d'interprétation et d'application des droits de l'enfant à travers ses observations générales, le Comité africain de l'enfant met à profit la pratique des organisations internationales. Ces dernières influent sur les politiques générales et promeuvent une vision

[121] Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°1 (Article 30 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant) sur « les enfants de parents ou tuteurs principaux incarcérés ou emprisonnés »*, 2013, p. 8, para 13. 1.
[122] Mumbala Abelungu Junior, note n°120, p. 561.
[123] Lire, par exemple, African Committee of Experts on The Rights and Welfare of The Child (ACERWC), *General comment n°7 on article 27 of the ACRWC « sexual exploitation»*, July 2021, p. 38, para 132.
[124] Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°1 (Article 30 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant) sur « les enfants de parents ou tuteurs principaux incarcérés ou emprisonnés »*, 2013, p. 10, para 18.
[125] Thiombane, Sophie, « Le système africain de protection des droits de l'enfant : enjeux et perspectives », in Jean Zermatten (éd.), *Tracer un chemin ! Itinéraires institutionnel, juridique et humain : 30 ans de l'Institut International des droits de l'enfant*, E-book IDE, Institut International des droits de l'enfant (IDE), 2025, p. 303.
[126] *Idem*
[127] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et Comité africain de l'enfant, *Observation générale conjointe de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE) sur l'éradication du mariage des enfants*, CADHP-CAEDBE, 2017, p. 11, para 15.
[128] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et Comité africain de l'enfant, *Observation générale conjointe de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE) sur l'éradication du mariage des enfants*, CADHP-CAEDBE, 2017, p. 11, para 15.

globale de protection de l'enfant.[129] C'est dans ce sens qu'il fait référence aux plaidoyers et initiatives entrepris par l'Union africaine et/ou l'ONU, par exemple, pour lutter contre la pratique des mutilations génitales féminines[130] et autres.[131] Par ce fait, il va sans dire que le Comité africain de l'enfant peut être révélateur des règles coutumières sur différents domaines de droits de l'enfant.

Entre le renforcement de la compréhension et de l'application d'une disposition de la Charte africaine de l'enfant ; la précision de son champ d'application ; l'engagement du dialogue constructif entre le Comité africain de l'enfant et les États parties ; la mise en évidence des approches positives pour l'application de la disposition concernée et le renforcement de la coopération régionale et internationale,[132] l'*opinio juris* pourrait bien se révéler de la part des États et établir, par conséquent, l'existence de la coutume régionale.

Toutefois, à certains égards, les observations générales du Comité africain de l'enfant demeurent des textes perfectibles.[133] À titre d'exemple, dans son observation générale sur l'article 22 de la Charte africaine de l'enfant, le Comité africain de l'enfant éclaire moins les États parties sur les contenus et sens à accorder à chacun des paragraphes de la disposition concernée. Il adopte allègrement une approche des droits de l'homme sur une question du droit international humanitaire.[134] Les conventions régionales pertinentes, qui se rapportent à la question afin d'alimenter une analyse comparative au bénéfice d'une interprétation et d'une application efficientes et efficaces, n'ont pas été conséquemment exploitées. L'évolution jurisprudentielle, doctrinale et la pratique des États en la matière n'ont pas véritablement été prises en considération.[135]

### *B. Le droit international dans les observations finales du Comité africain de l'enfant*

Au-delà des observations générales pour orienter les États parties sur l'interprétation et l'application d'une disposition de la Charte africaine de l'enfant, le Comité africain de l'enfant adopte, conformément à l'article 42 de la Charte africaine de l'enfant, des actes sous dénominations variées pour assurer sa mission de promotion et de protection des droits et du bien-être de l'enfant. Il peut s'agir des observations finales et recommandations « visant à améliorer l'application des droits de l'enfant lorsque le niveau souhaité de mise en œuvre est considéré comme insuffisant »[136] au sein d'un État. En même temps, à travers les observations finales, le Comité africain de l'enfant loue les efforts fournis par l'État pour la mise en œuvre

[129] Thiombane, Sophie, note n°125, p. 302.
[130] Comité africain de l'enfant et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Observation générale conjointe sur les mutilations génitales féminines*, juin 2023, p. 12, para 22 ; p. 2, para 3.
[131] Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°2. Observation Générale sur l'Article 6 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant : « Droit à l'enregistrement des naissances, à un nom et à une nationalité »*, S.d., p. 4, para 8.
[132] Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°1 (article 30 de la Charte africaine des droits et du* bien-être *de l'enfant) sur « les enfants des parents ou tuteurs principaux »*, 2013, pp. 6-7, para 8.
[133] Mumbala Abelungu, Junior, note n°96, p. 3.
[134] *Ibidem*, pp. 21-22.
[135] *Ibidem*, pp. 3, 5, 6, 13 et 19.

des dispositions de la Charte africaine de l'enfant. Et les observations finales doivent comprendre notamment un aperçu et le respect des obligations internationales de l'État en vertu de la Charte africaine de l'enfant ; les mesures positives prises par l'État concerné pour la mise en œuvre des dispositions de la Charte africaine de l'enfant et les défis de la mise en œuvre de celle-ci.[137] Ses observations finales et recommandations interviennent en réponse aux rapports initiaux et périodiques étatiques. Par là, il se crée un cadre de dialogue entre le Comité africain de l'enfant et les États parties.[138]

De la lecture de ces observations finales et recommandations,[139] il y a lieu d'affirmer que le Comité africain de l'enfant est plus préoccupé par la mise en œuvre concrète des dispositions de la Charte africaine de l'enfant au niveau national. Les analyses de droit international y sont presque absentes, en dehors des rappels constants adressés aux États concernés au sujet du respect de leurs obligations internationales issues de la Charte africaine de l'enfant. À cet égard, le Comité africain de l'enfant est très regardant sur chacune des dispositions de la Charte africaine de l'enfant vis-à-vis de l'État ayant soumis son rapport initial ou périodique. Tout de même, il importe de dire que la pratique des États joue un rôle certain dans la construction des règles coutumières.

Par ailleurs, le Comité africain de l'enfant émet d'autres actes parmi lesquels figurent les directives, les notes d'orientations, les lignes directrices et les résolutions pour améliorer ou renforcer la réalisation des droits et du bien-être de l'enfant sous des angles précis ou face à des situations déterminées. Il importe de dire, d'ores et déjà, que cette nomenclature n'est véritablement pas rigoureuse. C'est dans ce sens que, par exemple, le Comité africain de l'enfant adoptait une *note d'orientation*[140] pour relever les lacunes des États parties s'agissant de l'établissement de leurs rapports initiaux et périodiques sur les enfants atteints d'albinisme tout en signifiant que cette note sera lue conjointement avec ses *directives* sur la forme, le contenu et l'examen des rapports initiaux et périodiques.[141] Dans une autre *note d'orientation,* par exemple, le Comité africain de l'enfant a récolté préalablement les contributions ou informations sur les tendances, défis et opportunités relatifs à la numérisation de l'enregistrement de naissance avant de finir par des « recommandations directrices » sur la question aux États parties.[142] Pour leur part, les *lignes* directrices, traitant d'une question

[136] Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°1 (article 30 de la Charte africaine des droits et du* bien-être *de l'enfant) sur « les enfants des parents ou tuteurs principaux »*, 2013, p. 4, para 2.
[137] Article 73 (2) a b c du Règlement Intérieur Révisé du Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant in Comité africain de l'enfant, *Compendium des Documents de Travail du Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant*, Maseru, octobre 2022, p. 47.
[138] Comité africain de l'enfant, *Observation générale n°2. Observation Générale sur l'Article 6 de la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant : « Droit à l'enregistrement des naissances, à un nom et à une nationalité »*, S.d., p. 2, para 2.
[139] https://www.acerwc.africa/fr/states-parties/reporting/overview (Source consultée le 05 juin 2026).
[140] Comité africain de l'enfant, *Note d'orientation relative à l'établissement de rapports sur les droits et le bien-être des enfants atteints d'albinisme en Afrique,* avril 2025, 20 p.
[141] *Idem*
[142] Comité africain de l'enfant, *Note d'orientation sur la numérisation des faits d'état civil et de statistiques d'état civil (CRVS), avec un focus sur l'enregistrement des naissances,* décembre 2025, pp. 7-9.

particulière, visent à améliorer ou à renforcer la réalisation des droits et du bien-être de l'enfant avec des recommandations. Elles peuvent s'adresser au Comité africain de l'enfant[143] ou aux États membres.[144] Ce qui vaut de même pour les *directives*. D'ailleurs, l'expression « lignes directrices » est utilisée indistinctement dans les directives.[145] D'autre part, les *résolutions* sont notamment adoptées par les groupes de travail sur des thématiques ou questions particulières des droits et du bien-être de l'enfant.

Pour tout dire, la jurisprudence et les observations générales, finales et recommandations du Comité africain de l'enfant sont essentielles pour donner une idée précise sur la manière dont le Comité africain de l'enfant appréhende le droit international, l'objet essentiel de cette étude.

## Conclusion

Le droit international irrigue le système africain de protection des droits de l'enfant et lui permet de rester en harmonie avec le système universel de protection des droits de l'enfant. Ceci est remarquable à travers l'examen de la recevabilité et du fond des communications par le Comité africain de l'enfant. Ce qui vaut de même pour l'élaboration des observations générales, finales et recommandations de ce dernier.

En effet, dans l'examen des communications qui lui sont soumises, le Comité africain de l'enfant s'irradie du droit international à travers ses sources conventionnelles et jurisprudentielles. Cette ouverture normative consolide le droit international. Elle est fondée notamment sur l'article 46 de la Charte africaine de l'enfant qui considère le droit international comme source d'inspiration. Elle l'est également sur la base de la technique normative de renvoi et de la clause de sauvegarde (art. 1(2) de la Charte africaine de l'enfant) qui prône la référence expresse et directe au droit international par la recherche de la protection plus favorable.

Toutefois dans son effort d'interprétation en droit international, le Comité africain de l'enfant s'avère peu éclectique au regard de nombreuses sources de celui-ci. Bien plus, il ne développe pas une interprétation autonome vis-à-vis d'autres instances internationales.

S'agissant de ses observations générales, finales et recommandations, le Comité africain de l'enfant fait plus preuve de la pratique du droit international que de la théorie. Il adopte une *approche pragmatique* qui insiste sur la pratique des États, voire des organisations internationales, dans la mise en œuvre de la Charte africaine de l'enfant. Cette attitude

[143] Voir, par exemple, Comité africain de l'enfant, *Lignes directrices pour l'élaboration des documents de politique générale*, Maseru, 43ème Session Ordinaire du CAEDBE, 15-25 avril 2024, 7 p.
[144] Lire Comité africain de l'enfant, *Lignes directrices sur le retour sécurisé des enfants dans les écoles pendant la pandémie de Covid-19*, janvier 2022, 49 p., Comité africain de l'enfant, *Les lignes directrices pour la participation de l'enfant*, CAEDBE, février 2022, 43 p. et Comité africain de l'enfant, *Lignes directrices pour l'élaboration des documents de politiques générales*, Comité africain de l'enfant, avril 2024, 7 p.
[145] Lire, par exemple, Comité africain de l'enfant, *Directives du* Comité africain de l'enfant *sur les droits de l'enfant pendant les périodes électorales*, Comité africain de l'enfant, mai 2023, p. 3.

correspond aux exigences relatives à l'application du droit des traités, en général, et du droit conventionnel des droits de l'homme, en particulier.

Ces arguments permettent d'affirmer que le droit international occupe une place utile dans l'exercice du mandat du Comité africain de l'enfant.

# À la recherche des critères d'un mécanisme de vérité efficace et durable : une lecture critique de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) congolaise à la lumière d'expériences africaines

Rita Rubayi Salama[1]

## Introduction

La République démocratique du Congo (RDC) est souvent évoquée autant pour sa vaste étendue territoriale que pour ses immenses ressources naturelles, qui lui ont valu le qualificatif de « scandale géologique ». Pourtant, elle demeure aussi, et de manière plus tragique, associée à des conflits armés ayant causé plus de 6 millions de victimes[2]. Depuis près de trois décennies, ces violences ont été le théâtre de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et, dans certains cas, d'actes susceptibles de relever du génocide[3]. Elles ont été largement documentées tant par la jurisprudence internationale, notamment l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire *Activités armées sur le territoire du Congo*[4], que par les mécanismes onusiens, à travers notamment le Rapport Mapping[5]. Face à cette situation, l'État congolais a progressivement mis en place un arsenal juridique[6] destiné à réprimer ces

[1] Avocate au Barreau du Nord-Kivu et doctorante en droit au sein du Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen (CeDIE) de l'Université catholique de Louvain (UCLouvain).

[2] A. Nyenyezi Bisoka, « Undoing dominant narratives: three critical perspectives for rethinking the war in the DRC », *Communication, Culture and Critique*, 2025, vol. 18, n°3, pp. 204-206 ; Résolution du Parlement européen – Escalade de la violence dans l'est de la République démocratique du Congo, Parlement européen, P10_TA (2025)0020, RC-B10-0102/2025, 13 février 2025 ; Amnesty International, « Pourquoi la République démocratique du Congo est-elle ravagée par les conflits ? », 29 octobre 2024 ; P. Muhindo Magadju, A. Cibambo Bahati, « Réparation en faveur des victimes des violences sexuelles en RDC. Entre avancées législatives, stagnation et pratiques judiciaires », in B. Taxil, I. Fouchard, C. Klipfel (dir.), *Droit international et violences sexuelles dans les conflits armés*. Contributions de la Chaire Mukwege (2019-2023), Transition & Justice, n° 42, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2024, pp. 337-370.

[3] Le Monde, « La RDC saisit la Cour internationale de Justice contre le Rwanda pour ses « exactions » dans l'est du pays », 26 juin 2026.

[4] Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda).

[5] Haut-Commissariat aux droits de l'homme, RDC *: Projet « Mapping » concernant les violations des droits de l'homme 1993-2003* (2010), p. 581.

[6] À l'origine, le Code de justice militaire de 1972 définissait et réprimait ces crimes, notamment ceux liés aux conflits armés, avant d'être abrogé et remplacé par le Code pénal militaire de 2002 (loi n° 024/2002 du 18 novembre 2002). La même année, la RDC a ratifié le Statut de Rome, affirmant ainsi sa volonté de lutter contre l'impunité. En 2006, le Code pénal ainsi que le Code de procédure pénale ont été respectivement modifiés par les lois n° 06/018 et n° 06/019 du 20 juillet 2006, pour lutter contre les violences sexuelles, un fléau qui a valu à la République démocratique du Congo le triste titre de « capitale mondiale des violences sexuelles » (Margot Walström, envoyée spéciale des Nations Unies). Toutefois, ce n'est qu'en 2015 que le droit pénal ordinaire a été formellement adapté à ce Statut par la loi n° 15/022 du 31 décembre 2015 modifiant le Code pénal de 1940 (le Décret du 30 janvier 1940). Enfin, la réforme judiciaire de 2013 (loi n° 11-B du 11 avril 2013) a étendu la compétence pour juger les crimes internationaux des juridictions militaires aux juridictions civiles, afin de mieux répondre aux besoins de répression.

violations[7]. Toutefois, malgré des poursuites engagées aux niveaux national et international, ces efforts demeurent limités au regard de l'ampleur des crimes commis. La réponse pénale, bien qu'essentielle, peine à répondre aux attentes des victimes, en constante évolution, notamment en matière de reconnaissance, de réparation et de vérité[8].

C'est dans cette tension entre l'ampleur des violences et les limites des réponses classiques qu'émerge le recours à la justice transitionnelle, entendue comme l'ensemble des mécanismes et processus destinés à faire face aux violations massives du passé, établir les responsabilités, rendre justice et favoriser la réconciliation[9]. Elle s'articule traditionnellement autour de cinq piliers complémentaires : la vérité, la justice, la réparation, le travail de mémoire et les garanties de non-répétition. Consacrés de manière progressive par les standards internationaux relatifs à la lutte contre l'impunité[10], ces piliers visent à répondre aux attentes des victimes tout en contribuant à la reconstruction durable des sociétés affectées par des violences massives. Dans cette perspective, les commissions vérité constituent des mécanismes destinés à établir les faits, reconnaître publiquement les violations commises, préserver la mémoire collective et formuler des recommandations susceptibles de soutenir les réparations, les réformes institutionnelles et la prévention de nouvelles violations. Elles ne se substituent toutefois ni aux mécanismes judiciaires ni aux autres instruments de justice transitionnelle, mais s'inscrivent dans une démarche complémentaire et globale de traitement du passé.

En RDC, le recours à la justice transitionnelle a été explicitement affirmé au plus haut niveau de l'État, notamment dans le discours d'investiture du Président Félix Antoine Tshisekedi du 24 janvier 2019[11], qui faisait de la réconciliation nationale une priorité à travers la mise en place d'un processus d'écoute, de dialogue et de reconstruction du lien social[12]. Dans cette perspective, un comité scientifique a été chargé d'élaborer une politique nationale

[7] P. Muhindo Magadju, « Répression des infractions graves et respect des principes de droit : le cas de la Cour militaire opérationnelle du Nord-Kivu », *African Law Study Library-Librairie Africaine d'Études Juridiques*, 2016, p. 652.

[8] Comité scientifique chargé de l'élaboration du projet de politique nationale de justice transitionnelle en RDC, politique nationale de justice transitionnelle, rapport final, *JORDC*, 2023, pp. 31–32.

[9] SGNU, Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, New York : Nations unies, S/2004/616, 2004, p. 30.

[10] L. Joinet, Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques), E/CN.4/Sub.2/1997/20, par. 17-18 et pp. 5-10 ; D. Orentlicher, Ensemble actualisé de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, E/CN.4/2005/102/Add.1, princ. 2 à 5 et 31 à 35 ; Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Les commissions de vérité, New York et Genève, Nations Unies, 2006, pp. 1-6 ; HCDH, Programmes de réparation, New York et Genève, Nations Unies, 2008, pp. 1-9 et 38-39 ; Amnesty International, Vérité, justice et réparation. Créer une commission vérité efficace, Londres, 2007, pp. 7-13. Ces instruments soulignent le caractère complémentaire de la vérité, de la justice, des réparations, de la mémoire et des garanties de non-répétition, ainsi que la nécessité d'inscrire les commissions vérité dans une stratégie globale de justice transitionnelle.

[11] L'actualité africaine libre et indépendante, « Le discours d'investiture de Félix Tshisekedi », 25 janvier 2019, disponible sur https://afrique.lalibre.be/31447/document-le-discours-dinvestiture-de-felix-tshisekedi/, consulté le 29 juin 2026.

[12] E. Bope Bakama et A. Ngari, « Les possibilités de la justice transitionnelle en République démocratique du Congo », *ISS*, 2021, p. 4.

de justice transitionnelle dont les recommandations incluent la création d'une Commission nationale Vérité, Justice, Réparation et Réconciliation articulée avec des structures décentralisées aux niveaux provincial et interprovincial[13]. Toutefois, une telle initiative soulève une question essentielle : peut-on envisager la mise en place d'un nouveau mécanisme sans tirer les enseignements des expériences passées ?

Dans le contexte congolais, la question de la justice transitionnelle a déjà fait l'objet de plusieurs analyses portant tant sur les mécanismes mis en œuvre durant la transition politique que sur les perspectives de leur réactivation. Martien Schotsmans souligne ainsi les difficultés rencontrées par les mécanismes de justice transitionnelle en RDC. Son analyse de la CVR congolaise met notamment en évidence le manque de volonté politique, la faiblesse des institutions, l'insécurité persistante ainsi que l'absence d'appropriation du processus par les populations concernées[14]. De son côté, Adolphe Kilomba Sumaili montre que la construction d'une paix durable suppose une approche holistique de la justice transitionnelle articulant les exigences de vérité, de justice, de réparation et de garanties de non-répétition. Selon lui, la marginalisation de certains de ces piliers, notamment la vérité et la réparation, compromet la reconnaissance des victimes et fragilise les perspectives de paix[15]. Plus récemment, Valérie Arnould a renouvelé la réflexion sur la justice transitionnelle en RDC en insistant sur la nécessité d'adapter les mécanismes aux réalités locales et d'assurer leur appropriation par les populations concernées[16]. Elle souligne notamment que les réponses envisagées doivent tenir compte de la diversité des expériences de violence qui caractérisent le contexte congolais.

Au-delà du contexte congolais, une abondante littérature internationale s'est intéressée aux commissions vérité, notamment à leurs mandats, à leurs effets sur la réconciliation, à leur articulation avec les poursuites judiciaires ainsi qu'à leur contribution à la consolidation de la paix[17]. Ces travaux ont permis de mieux comprendre les opportunités et les limites de ces mécanismes. Ils accordent toutefois une attention plus limitée à l'identification systématique des conditions susceptibles de favoriser simultanément leur efficacité et leur durabilité,

[13] Comité scientifique chargé de l'élaboration du projet de politique nationale de justice transitionnelle en RDC, politique nationale de justice transitionnelle, *ibid*., p. 43.

[14] M. Schotsmans, « La justice transitionnelle pendant la période de la transition politique en RDC », in F. Reyntjens et S. Marysse (dir.), *Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2006-2007*, Harmattan, Paris, 2007, pp. 212-213.

[15] A. Kilomba Sumaili, « L'accord-cadre d'Addis-Abeba et les engagements de la RDC : Quelle place pour la Justice transitionnelle ? », *African Law Study Library-Librairie Africaine d'Études Juridiques*, 2016, p. 576.

[16] V. Arnould, « Les perspectives pour une approche décentralisée de justice transitionnelle en République démocratique du Congo », *Africa policy brief*, n° 33, 2020, pp. 3-11.

[17] P. B. Hayner, *Unspeakable Truths. Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, 2e éd., New York, Routledge, 2010 ; D. Rondeau, « Justice centrée sur la faute ou justice centrée sur les victimes ? Le dilemme des commissions vérité et réconciliation », *Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 18, n° 1, 2016, pp. 1-30 ; M. Besse, « Vérité et réconciliation : un passé à dépasser », *Pouvoirs*, n° 191, 2024, pp. 29-44 ; P. Hazan, *Les commissions vérité et réconciliation en Afrique : un laboratoire pour le meilleur et pour le pire*, Bruxelles, Couleur Livres, 2022 ; V. Rosoux, « Réconciliation et conflit : à la recherche d'une typologie », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 22, n° 4, 2015, pp. 557-577 ; T. Savage, « Les commissions "vérité et réconciliation" : une nouvelle approche de la vérité », *Les Cahiers de la justice*, n° 2, 2018, pp. 323-340.

particulièrement dans des contextes marqués à la fois par l'héritage de régimes autoritaires et par des conflits armés prolongés.

Cette question apparaît pourtant particulièrement pertinente dans le contexte congolais. La RDC présente en effet la singularité de cumuler deux réalités souvent étudiées séparément : l'héritage d'un long régime autoritaire et près de trois décennies de conflits armés. Cette double trajectoire justifie de confronter l'expérience congolaise à des commissions mises en place dans des contextes post-autoritaires, notamment au Maroc, en Gambie et en Tunisie, ainsi qu'à des commissions établies dans des contextes post-conflit, comme en Sierra Leone, au Mali ou en République centrafricaine. L'expérience sud-africaine occupe dans cette analyse une place particulière dans la mesure où elle a largement inspiré les réflexions relatives aux mécanismes de vérité lors de la transition congolaise[18].

Le présent article entend précisément contribuer à cette réflexion en prenant pour point de départ l'échec de la Commission Vérité et Réconciliation issue des accords de Sun City. Il ne cherche pas uniquement à expliquer cet échec, mais à le mobiliser comme un révélateur des conditions susceptibles de favoriser la réussite d'une future Commission Vérité et Réconciliation en République démocratique du Congo.

Dès lors, quels enseignements peuvent être tirés de l'expérience de la CVR congolaise et des expériences africaines comparées quant aux conditions susceptibles de favoriser l'efficacité et la durabilité d'une future Commission Vérité et Réconciliation en RDC ?

L'hypothèse qui guide cette recherche est que l'efficacité et la durabilité d'une commission vérité dépendent moins de sa création formelle que de la réunion de conditions institutionnelles, politiques et sociales favorables, permettant non seulement l'établissement de la vérité, mais également la reconnaissance des victimes, l'appropriation du processus par les populations concernées et la mise en œuvre effective des recommandations formulées.

Dans le cadre de cette étude, l'efficacité est entendue comme la capacité d'une commission vérité à atteindre les objectifs qui lui sont assignés, notamment l'établissement de la vérité, la reconnaissance des victimes et la formulation de recommandations pertinentes. La durabilité renvoie quant à elle à la capacité du mécanisme à produire des effets au-delà de son existence institutionnelle, notamment à travers l'appropriation de ses conclusions, la mise en œuvre de ses recommandations et sa contribution à la prévention de nouvelles violences.

Cette définition rejoint les enseignements de la littérature spécialisée ainsi que les recommandations du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, qui soulignent que l'évaluation d'une commission vérité ne peut être limitée à son fonctionnement immédiat ou à la publication de son rapport final. Son impact s'apprécie également à travers sa capacité à favoriser la reconnaissance des victimes, à soutenir les initiatives de réparation, à nourrir d'éventuelles poursuites, à promouvoir des réformes institutionnelles et à contribuer à

[18] A. Kilomba, « L'accord-cadre d'Addis-Abeba et les engagements de la RDC : Quelle place pour la Justice transitionnelle ? », *idem*, p. 562.

la prévention de nouvelles violations. Dans cette perspective, l'efficacité et la durabilité apparaissent comme deux dimensions complémentaires d'un même processus de justice transitionnelle[19].

Le présent article repose sur une méthode comparative appliquée à la CVR congolaise ainsi qu'à plusieurs commissions vérité africaines mises en place dans des contextes post-autoritaires et post-conflit. Le choix de ces expériences se justifie par leur pertinence au regard de la double trajectoire congolaise, marquée à la fois par l'héritage d'un régime autoritaire et par près de trois décennies de conflits armés. La comparaison est menée à partir d'une grille d'analyse commune portant notamment sur le contexte politique et sécuritaire, le mandat, la composition et l'indépendance des commissions, les ressources mobilisées, la participation des victimes, la qualité du rapport final ainsi que les mécanismes de suivi. Ces critères sont élaborés à partir de l'analyse des expériences étudiées mais également à la lumière des recommandations formulées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme relatives à la création, au fonctionnement et au suivi des commissions vérité[20].

Dans une démarche inductive, l'analyse vise à identifier les facteurs institutionnels, politiques et sociaux ayant favorisé ou, au contraire, limité l'efficacité et la durabilité des commissions étudiées. Elle est complétée par la mobilisation d'approches socio-anthropologiques permettant d'appréhender les dimensions sociales, relationnelles et symboliques des processus de vérité et de réconciliation.

La recherche repose sur l'exploitation croisée des textes juridiques encadrant la création et le fonctionnement des commissions étudiées, de leurs rapports officiels, de documents institutionnels, de la littérature scientifique spécialisée ainsi que de rapports produits par des organisations nationales et internationales. L'analyse de ces sources vise à articuler les dimensions normatives et empiriques des mécanismes étudiés afin de dégager une grille des conditions susceptibles de favoriser l'efficacité et la durabilité d'une future Commission Vérité et Réconciliation en République démocratique du Congo.

Cette recherche présente néanmoins certaines limites. Fondée principalement sur une analyse documentaire, elle ne comprend pas d'enquête de terrain auprès des acteurs directement impliqués dans les mécanismes étudiés. En outre, si les expériences retenues présentent des similitudes avec le contexte congolais, elles demeurent inscrites dans des configurations historiques, politiques et sociales spécifiques. Les enseignements qui en sont tirés ne sauraient dès lors être transposés mécaniquement à la RDC. La comparaison ne vise pas à proposer des modèles reproductibles, mais à identifier des tendances, des facteurs récurrents et des pistes de réflexion susceptibles d'éclairer la conception d'une future Commission Vérité et Réconciliation adaptée aux réalités congolaises.

[19] HCDH, Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Les commissions de vérité, précité, pp. 27-32 ; HCDH, Programmes de réparation, précité, pp. 38-39.
[20] HCDH, Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Les commissions de vérité, précité, pp. 5-32.

Pour répondre à la question de recherche, l'analyse s'articule autour de trois parties complémentaires. La première examine la CVR congolaise afin d'identifier les principaux obstacles ayant affecté son fonctionnement et limité sa contribution à la justice transitionnelle. La deuxième met ces difficultés en perspective à partir de plusieurs expériences africaines comparables afin d'en dégager les principaux enseignements. Enfin, la troisième mobilise les enseignements tirés de cette analyse comparative afin de proposer une grille des conditions susceptibles de favoriser l'efficacité et la durabilité d'une future Commission Vérité et Réconciliation en RDC.

## I. La CVR congolaise comme révélateur d'obstacles à l'efficacité et à la durabilité

Pour comprendre les raisons de l'échec de la CVR en République démocratique du Congo, il convient d'abord de revenir sur le contexte dans lequel elle a été conçue et mise en place (A). Cette analyse permettra ensuite de mieux saisir les limites structurelles et institutionnelles qui ont marqué son fonctionnement (B).

### *A. Une commission créée dans un contexte peu favorable*

La République démocratique du Congo a connu plusieurs cycles de violences depuis son indépendance en 1960. Les différentes atrocités et violations graves des droits humains commises durant les guerres dites de « libération » entre 1996 et 1997 et celles d'« agression » entre 1998 et 2002 ont suscité auprès de la population congolaise le besoin d'un processus de réconciliation nationale et de recherche de la vérité sur ces crimes[21].

L'émergence de la CVR en RDC s'inscrit dans la continuité des dynamiques de sortie de crise amorcées à la suite des accords de paix, notamment l'Accord global et inclusif de Sun City de 2003[22]. Bien que des initiatives antérieures, notamment lors de la Conférence nationale souveraine, aient esquissé une première réflexion sur le traitement des violations passées, celles-ci sont restées limitées et n'ont pas débouché sur un véritable dispositif opérationnel[23].

En effet, loin de marquer une rupture nette avec les périodes de violences antérieures, l'accord de Sun City institue un compromis politique fondé sur le partage du pouvoir entre les anciennes parties au conflit[24]. La mise en place d'un gouvernement d'union nationale,

[21] E. Bope Bakama, « Le processus de la justice transitionnelle en République démocratique du Congo à l'épreuve du changement de régime », *IFJD*, s. d., disponible sur https://observatoire.ifjd.org/encyclopedie/processus-de-reference/rdc/. Consulté le 24 avril 2026.

[22] L'Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo, publié au Journal officiel (*JORDC*, numéro spécial du 5 avril 2003), prévoit, au point V consacré aux institutions de la transition, la création d'une Commission Vérité et Réconciliation en tant qu'institution d'appui à la démocratie.

[23] E. Bope Bakama, « Le processus de la justice transitionnelle en République démocratique du Congo à l'épreuve du changement de régime », *idem*.

[24] Cela transparaît clairement dans l'accord global et inclusif précédemment évoqué, à son point I portant sur des principes de transition, au sous-point 6 : « La répartition des responsabilités au sein des institutions de la transition et à tous les niveaux de l'État se fait sur la base du principe de l'inclusivité et du partage équitable entre les composantes et entités au Dialogue intercongolais selon des critères de compétence, de crédibilité,

structuré autour d'une formule consensuelle (1+4), associant un président et quatre vice-présidents issus des différentes forces en présence[25], traduit cette volonté d'inclusion politique. Toutefois, ce mode de gouvernance, pensé comme un instrument de pacification, porte en lui des tensions structurelles dans la mesure où il intègre, au cœur même de l'appareil d'État, des acteurs directement impliqués dans les conflits et les violations des droits humains que l'on cherche à endiguer.

De plus, ce processus de transition ne s'accompagne pas d'une véritable rupture politique avec les pratiques antérieures. Dans un contexte marqué par des décennies d'autoritarisme[26], de mauvaise gouvernance et de fragilisation de l'État, les institutions issues de la transition héritent de profondes faiblesses structurelles. Comme le souligne la diversité des lectures des causes du conflit, qui mettent en avant les ingérences régionales, les dynamiques internes de pouvoir ou les rivalités liées aux ressources naturelles[27], le contexte congolais apparaît traversé par des logiques complexes et imbriquées, peu propices à l'émergence d'un mécanisme apaisé de vérité et de réconciliation.

Enfin, l'insécurité persistante constitue un élément central du contexte dans lequel la CVR est appelée à intervenir. Malgré la conclusion officielle des accords de paix, les violences se poursuivent, en particulier dans l'est du pays, où de nouveaux cycles de conflits émergent rapidement après la transition, à l'instar de la rébellion menée en 2004 par Laurent Nkunda[28]. Cette continuité des violences, combinée à l'implication d'acteurs nationaux et étrangers, compromet les conditions minimales de stabilité nécessaires au bon fonctionnement d'un mécanisme de justice transitionnelle tel que la CVR.

Ainsi, la Commission apparaît dès l'origine comme un dispositif pris dans des contraintes politiques et sécuritaires majeures : héritage d'accords de paix fondés sur le compromis, intégration des anciennes parties au conflit dans les institutions, absence de rupture politique réelle, faiblesse des institutions héritées de la dictature et persistance de l'insécurité. Ces éléments contribuent à expliquer les tensions contextuelles qui marqueront son fonctionnement.

### *B. Les limites structurelles et institutionnelles de la CVR congolaise*

L'analyse de la CVR de la RDC met en évidence un ensemble de limites structurelles qui tiennent à la fois à sa conception, à sa composition et aux conditions concrètes de son

d'honorabilité et dans un esprit de réconciliation nationale ».

[25] Accord global et inclusif, *op. cit*., Point V, 1 sur le pouvoir exécutif, A et B.

[26] Le président Mobutu ayant gouverné le pays pendant 32 ans sous un régime dictatorial, parmi les raisons avancées par ceux qui ont pris les armes figurait le vœu de l'extirper du pouvoir. La guerre dite de libération avait cette ambition.

[27] R. Lemarchand, *Remembering Genocides in Central Africa : Mass Violence in Modern History*, London, Routledge, 2021, pp. 7-50.

[28] E. Bope Bakama, « Le processus de la justice transitionnelle en République démocratique du Congo à l'épreuve du changement de régime », *IFJD*, s. d., disponible sur https://observatoire.ifjd.org/encyclopedie/processus-de-reference/rdc/. Consulté le 24 avril 2026.

fonctionnement. Ces limites traduisent un décalage profond entre les ambitions assignées au mécanisme et les moyens réels dont il disposait pour les atteindre.

Tout d'abord, la question de l'indépendance de la Commission apparaît centrale. Si l'initiative de sa création a été largement portée par la société civile, soucieuse de répondre aux attentes de vérité et de reconnaissance des victimes, sa mise en œuvre a été confiée à des acteurs politiques directement issus des parties au conflit[29]. Cette configuration a engendré un déséquilibre significatif dans la structuration interne de la Commission. Ainsi, au sein du Bureau, organe exécutif chargé de la coordination de la CVR, une majorité de membres provenaient des parties au conflit. Sur huit membres, cinq étaient mandatés par ces parties, contre un seul issu de la société civile (qui assurait la présidence), un de l'opposition et un du gouvernement. Si les treize commissaires étaient désignés par les sociétés civiles provinciales, leur mise en place est intervenue tardivement en raison du retard dans l'adoption des textes encadrant la CVR. Par ailleurs, leur rôle est resté limité, dans la mesure où leur influence ne s'exerçait véritablement qu'au sein des séances plénières, lesquelles ont été peu nombreuses : la Commission n'a tenu que dix sessions ordinaires à partir du 13 décembre 2004, date de leur prestation de serment devant la Cour suprême de justice[30]. Cette configuration contribue à politiser la Commission et à en faire, dans une certaine mesure, le prolongement des équilibres issus du dialogue inter congolais. Ce qui compromet sa crédibilité et son impartialité auprès de la population congolaise.

Cette politisation s'accompagne d'un problème de capacité technique. Le mandat confié à la Commission, particulièrement complexe, nécessitait des compétences spécifiques[31] en matière d'enquête, d'analyse des violations des droits humains et de gestion des processus de réconciliation.

Par ailleurs, le mandat de la Commission se caractérise par son étendue et son ambiguïté[32]. Chargée d'examiner les violations commises sur une période allant de l'indépendance en 1960

[29] *Idem.*

[30] Commission vérité et réconciliation, *Rapport final des activités. De juillet 2003 à février 2007*, disponible sur https://atjhub.csvr.org.za/wp-content/uploads/2022/03/DRC-Final-Report-French.pdf, consulté le 3 avril 2026, p. 60.

[31] Le rapport final de la CVR renseigne à la page 30 les missions, notamment à Strasbourg et à Cape Town, pour des formations et un échange d'expériences de certains membres de la commission au cours de l'année 2004. Cependant, il nous semble que ces courtes formations sont objectivement insuffisantes pour les outiller afin de leur permettre de mener à bien la mission qui leur a été confiée.

[32] Article 8 de la loi n° 04/018 du 30 juillet 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation dispose des attributions de la CVR comme suit :
a) élaborer son règlement intérieur ;
b) recevoir les plaintes, les dénonciations, les aveux des auteurs ou toute déposition des témoins en rapport avec les violations massives des droits humains, particulièrement ceux en rapport avec les viols des femmes et des jeunes filles en période de guerre ;
c) enquêter sur la nature, les causes et l'étendue des crimes politiques, des violations massives des droits humains commis tant par les Congolais que par les étrangers contre la nation et/ou les populations congolaises sur le territoire national ou en dehors de celui-ci depuis le 30 juin 1960 jusqu'à la fin de la transition ;
d) enquêter sur les événements politiques, socio-économiques et autres ayant perturbé la paix et la justice en République démocratique du Congo ;

jusqu'à la fin de la transition, la CVR se voyait confier une mission d'une ampleur considérable. Cette temporalité longue, englobant à la fois des épisodes historiques, des conflits récents et leurs prolongements contemporains, apparaît difficilement conciliable avec la durée limitée de son mandat[33]. À cela s'ajoutent une certaine largesse dans la définition de ses objectifs[34] et une imprécision de ses priorités. Ce qui a contribué à diluer son action et à entraver l'élaboration d'une stratégie claire.

La question de la participation des victimes constitue une autre limite majeure. Le fonctionnement de la Commission n'est pas parvenu à susciter une mobilisation significative des populations concernées. Cette faible participation s'explique notamment par un manque de confiance envers une institution perçue comme politisée, mais aussi par l'insuffisance de dispositifs concrets permettant d'assurer une inclusion effective des victimes dans le processus. Cette marginalisation prive la Commission d'une source essentielle de légitimité et compromet sa capacité à produire un récit crédible et partagé du passé.

En outre, un décalage important peut être observé entre l'étendue des pouvoirs juridiques reconnus à la Commission et les moyens dont elle disposait effectivement. Investie de

e) identifier les auteurs et dégager les responsabilités individuelles et/ou collectives dans l'accomplissement desdits crimes et violations ;
f) identifier les victimes et déterminer l'étendue des préjudices subis ;
g) rechercher tout mécanisme approprié de protection sollicitée par des personnes entendues qui craignent des conséquences préjudiciables à leur sécurité, suite à leurs dépositions ;
h) sous réserve de la loi d'amnistie qui sera votée par l'Assemblée nationale, proposer à l'autorité compétente l'acceptation ou le rejet de toute requête individuelle ou collective d'amnistie pour les faits de guerre et les infractions politiques et d'opinion ;
i) former ses membres aux techniques de résolution et de transformation pacifiques des conflits ;
j) capitaliser les acquis de la Conférence Nationale Souveraine et du Dialogue inter-congolais ;
k) coopérer avec les autres initiatives nationales, sous-régionales, régionales et internationales poursuivant les mêmes objectifs pour consolider la paix ;
l) élaborer un rapport complet des activités de la Commission Vérité et Réconciliation sur les résultats obtenus, les mesures proposées et les réformes nécessaires pour prévenir la répétition des violations des droits humains ainsi que la commission des crimes les accompagnant.

[33] Elle a été installée en 2003, ses premières activités ont débuté au mois de mai 2003 et elle a travaillé jusqu'au mois de février 2007, soit 3 ans et 3 mois.

[34] L'article 7 détermine les objectifs de la commission en ces termes : « a) consolider l'unité et la cohésion nationales ainsi que la justice sociale ;
b) restituer la vérité sur les événements politiques et socio-économiques qui se sont produits en République démocratique du Congo ;
c) réconcilier les acteurs politiques et militaires entre eux d'une part, avec le peuple d'autre part ; et le peuple avec lui-même ;
d) contribuer à l'émergence et à la consolidation d'un État de droit en République démocratique du Congo ;
e) faire renaître une nouvelle conscience nationale et patriotique ;
f) rapprocher les gouvernants des gouvernés ;
g) rétablir un climat de confiance mutuelle entre les différentes communautés et encourager la pacifique cohabitation interethnique ;
h) faire reconnaître les crimes commis contre la République ;
i) faire reconnaître les responsabilités individuelles et collectives des torts et des crimes commis et en faire obtenir réparation ;
j) œuvrer à l'éradication du tribalisme, du régionalisme, de l'intolérance, de l'exclusion et de la haine sous toutes les formes. »

prérogatives importantes en matière d'enquête, de qualification des faits et de formulation de recommandations, la CVR ne bénéficiait pas des ressources humaines, matérielles et institutionnelles nécessaires pour exercer pleinement ces fonctions.

Les contraintes financières ont, de ce point de vue, constitué un obstacle particulièrement déterminant. Bien que la Commission fût intégrée au budget de l'État[35], l'accès effectif aux financements est resté limité et parfois soumis à des blocages d'ordre politique[36]. Cette situation a été aggravée par l'absence de prise en charge adéquate des structures décentralisées, notamment au niveau provincial[37]. Les membres de la Commission ont ainsi été contraints de consacrer une part importante de leur temps et de leur énergie à la recherche de financements, au détriment de leurs missions principales[38].

Enfin, des obstacles d'ordre institutionnel ont également entravé le fonctionnement de la Commission dès ses débuts. Le retard dans l'adoption des textes juridiques encadrant son organisation et ses activités a freiné son opérationnalisation, retardant la mise en œuvre effective de ses travaux[39]. À cette fragilité s'ajoutent des interférences politiques directes : dans un contexte de transition marqué par la compétition électorale, certains acteurs engagés dans le processus, parfois eux-mêmes candidats, ont perçu les activités de la Commission, notamment l'établissement de la vérité, comme susceptibles de compromettre leurs intérêts politiques. Cette situation a favorisé l'émergence de mécanismes de blocage, affectant tant son autonomie que l'accès à ses ressources financières, désormais conditionné au bon vouloir des décideurs[40]. Dès lors, la Commission est demeurée, pendant l'ensemble de son mandat, confinée dans une phase essentiellement préparatoire, sans parvenir à déployer pleinement les activités substantielles attendues d'un mécanisme de vérité[41].

À cela s'ajoute la faiblesse du suivi institutionnel. Après la remise du rapport final, il n'y a pas eu de mécanisme chargé d'assurer la mise en œuvre de ses recommandations, ce qui limite considérablement l'impact à long terme de ses actions.

Par ailleurs, les recommandations formulées par la CVR traduisent, en creux, les limites de son action et apparaissent comme le report de ses missions essentielles vers des mécanismes

[35] L'article 51 de la loi précitée apporte les précisions relatives aux dispositions budgétaires et financières.
[36] Ceci est bien dépeint dans le rapport final de la commission qui avoue que : « La CVR a gravement manqué de moyens financiers adéquats pour l'accomplissement de ses tâches. Seuls les salaires ont été assurés régulièrement, bien que les comités de représentation installés en province en 2005 n'aient jamais été payés. » Rapport final de la CVR, p. 70.
[37] Commission Vérité et réconciliation, *Rapport final des activités. De juillet 2003 à février 2007*, *op. cit.*, pp. 58-59.
[38] Les membres de la commission ont effectué plusieurs voyages à la recherche de financements. Ces voyages sont documentés dans le rapport final, p. 18, 20, 31.
[39] La promulgation tardive de la loi organique par rapport à la date du début de la transition. En effet, elle a été promulguée une année après l'installation du Bureau. Ceci a non seulement retardé le fonctionnement normal de la CVR mais surtout la sélection des autres membres de la Plénière, organe suprême de la prise des décisions de la Commission.
[40] Commission vérité et réconciliation, *Rapport final des activités. De juillet 2003 à février 2007*, p. 69.
[41] *Idem*, p. 4.

futurs. En préconisant la création de nouvelles institutions chargées d'assurer l'établissement de la vérité, la réconciliation et le suivi des recommandations, la Commission reconnaît implicitement son incapacité à remplir pleinement le mandat qui lui était assigné. De surcroît, l'insistance sur la nécessité de garanties politiques, financières et sécuritaires pour ces futurs dispositifs met en lumière les contraintes structurelles qui ont entravé son propre fonctionnement[42]. Dès lors, ces recommandations s'apparentent moins à l'aboutissement d'un processus qu'à l'expression des conditions non réunies de son effectivité.

Dans l'ensemble, ces différentes limites mettent en évidence les contradictions d'un mécanisme investi d'objectifs ambitieux, mais évoluant dans un cadre institutionnel, politique et matériel largement inadapté. Elles permettent ainsi de comprendre pourquoi la CVR congolaise n'a pas été en mesure de répondre pleinement aux attentes placées en elle.

Face aux défaillances mises en évidence par l'expérience de la CVR congolaise, dans un contexte marqué par le projet national actuel de recours à la justice transitionnelle, la question ne se limite plus au constat de ces limites, mais appelle à l'identification des conditions de réussite d'un tel mécanisme. Dès lors, une mise en perspective comparative des expériences africaines s'impose, afin de dégager les critères déterminants d'une justice transitionnelle effective et durable.

## II. Des défis aux solutions : éléments de comparaison à partir d'expériences africaines

Les limites mises en évidence par l'expérience de la CVR congolaise appellent à dépasser le seul cadre national pour inscrire l'analyse dans une perspective comparative. En effet, les difficultés observées, liées au contexte politique, au mandat, à la composition, aux moyens d'action ou encore au suivi, se retrouvent dans d'autres expériences africaines de justice transitionnelle. L'examen de ces cas permet ainsi d'identifier les conditions susceptibles de favoriser l'efficacité et la durabilité des commissions vérité et d'en dégager des critères d'analyse pertinents pour de futures initiatives.

### *A. Le contexte politique comme condition de l'efficacité des mécanismes de vérité*

L'expérience congolaise met en évidence le rôle déterminant du contexte politique dans la réussite ou l'échec des mécanismes de vérité. L'analyse comparative des expériences africaines montre en effet que l'efficacité d'une commission vérité dépend largement des conditions politiques dans lesquelles elle est conçue et mise en œuvre. À cet égard, trois dimensions apparaissent particulièrement structurantes : la nature du contexte de transition (1), l'origine de l'initiative (2) et le moment de la mise en place du mécanisme (3).

[42] *Idem*, pp. 76-77.

*A.1. La nature du contexte de transition*

La nature du contexte de transition constitue un facteur décisif dans le fonctionnement des commissions vérité. Il convient de distinguer les mécanismes mis en place à la suite d'une rupture avec un régime autoritaire, dans un contexte de sortie de conflit, ou encore dans une situation de continuité politique.

Dans les contextes de rupture autoritaire, comme en Tunisie ou en Gambie, la mise en place d'une commission intervient dans un moment d'ouverture politique, mais aussi de recomposition et de concurrence entre acteurs. Comme le souligne Pierre Hazan, ces commissions peuvent rapidement devenir des enjeux de lutte de pouvoir, chaque acteur cherchant à orienter le récit du passé en fonction de ses intérêts.

En Tunisie, l'Instance Vérité et Dignité a été fragilisée par des divisions politiques profondes et par l'absence de consensus autour du récit des violations. En Gambie, l'évolution des alliances politiques a également affecté la réception des travaux de la Commission.

À l'inverse, dans les contextes de sortie de conflit non stabilisée, comme en Centrafrique ou au Mali, les commissions se heurtent à des contraintes structurelles majeures. Lorsque les violences persistent et que l'autorité de l'État demeure fragile, les conditions nécessaires à un travail de vérité : sécurité, liberté de parole, capacité d'enquête, ne sont pas réunies. Dans de tels environnements, une commission dotée d'une simple autorité morale ne peut produire des effets significatifs[43].

Enfin, dans les contextes de continuité politique, comme au Maroc, la commission peut être étroitement encadrée par le pouvoir en place. La « vérité » et la « réconciliation » tendent alors à être définies selon les intérêts du régime, ce qui limite la portée transformative du mécanisme et en fait parfois un instrument de légitimation politique.

Cette typologie permet d'éclairer la spécificité du cas congolais, qui cumule à la fois un héritage de longue dictature et des conflits armés récurrents. Dès lors, la mise en place d'un mécanisme unique chargé de traiter ces deux types de violences pose la question de l'adéquation entre la nature du contexte et l'architecture institutionnelle choisie. En effet, les logiques propres à un régime autoritaire et celles d'un conflit armé ne présentent ni les mêmes temporalités, ni les mêmes enjeux, ni les mêmes attentes sociales. Leur traitement conjoint dans un même cadre tend à produire une dilution des priorités et à fragiliser l'efficacité du mécanisme.

Dans cette perspective, la question d'un traitement différencié ou séquencé des violences, selon leur nature et leur période, mérite d'être posée. Pourtant, les recommandations de la CVR congolaise n'ont pas envisagé une telle approche. Elles préconisent la création de

[43] P. Hazan, *Les Commissions vérité et réconciliation en Afrique : un laboratoire pour le meilleur et pour le pire*, Bruxelles, Éditions Couleur, 2022, p. 5.

mécanismes distincts selon les fonctions (vérité d'une part, réconciliation de l'autre)[44], sans distinguer les contextes historiques à traiter.

*A.2. L'origine de l'initiative*

L'origine de l'initiative constitue un second facteur déterminant dans l'efficacité des commissions vérité. Elle peut relever d'une dynamique interne, portée par la société civile ou les autorités nationales, ou d'une impulsion externe, notamment sous l'influence des Nations unies et des organisations internationales.

L'expérience sud-africaine a largement contribué à la diffusion du modèle des commissions vérité, au point d'en faire un outil central de la justice transitionnelle à l'échelle internationale[45]. Comme le souligne Hazan, ce modèle a été activement promu par les Nations unies et les ONG, qui ont contribué à son insertion dans les accords de paix et à son financement. Cette dynamique a favorisé une forme de standardisation des mécanismes, parfois transposés dans des contextes où les conditions de leur efficacité n'étaient pas réunies[46].

Dans ce cadre, l'origine externe de l'initiative peut fragiliser l'appropriation nationale du processus, en donnant le sentiment d'un mécanisme importé. À l'inverse, une initiative portée par la société civile peut traduire une demande sociale forte, mais demeure dépendante de l'engagement des autorités politiques pour sa mise en œuvre effective. Cela a été le cas de la RDC.

Par ailleurs, certains gouvernements ont pu instaurer des commissions vérité dans une logique de légitimation politique, afin de renforcer leur crédibilité nationale et internationale[47], sans pour autant réunir les conditions nécessaires à leur bon fonctionnement. Dans ces cas, la commission apparaît davantage comme un instrument symbolique que comme un véritable levier de transformation.

Ainsi, l'efficacité d'un mécanisme de vérité dépend étroitement de l'alignement entre les acteurs à l'origine de son initiative, ainsi que du degré de volonté politique qui accompagne sa mise en œuvre. L'absence de cet alignement compromet inévitablement sa capacité à produire des effets durables.

*A.3. Le moment de la mise en place du mécanisme*

Le moment de la mise en place d'une commission vérité constitue une condition déterminante de son efficacité. Comme le souligne Pierre Hazan, une mise en œuvre trop précoce, dans un contexte encore instable, compromet sérieusement sa capacité d'action.

[44] Commission vérité et réconciliation, *Rapport final des activités. De juillet 2003 à février 2007*, pp. 76-77.
[45] M. Besse, « Vérité et réconciliation : un passé à dépasser », *Pouvoirs*, n° 191, 2024, p. 31.
[46] P. Hazan, *op. cit.*, pp. 3-4.
[47] Human Rights Watch, « Morocco's Truth Commission », HRW, 27 novembre 2005, https://www.hrw.org/report/2005/11/27/moroccos-truth-commission/honoring-past-victims-during-uncertain-present, consulté le 30 janvier 2026.

Lorsque l'autorité de l'État est fragile ou incomplète, la commission ne peut garantir ni la sécurité de ses membres, ni celle des témoins. L'exemple de la Centrafrique est particulièrement révélateur : dans un contexte où l'État ne contrôle pas l'ensemble du territoire et dépend lui-même de forces extérieures pour sa sécurité, il apparaît difficile d'assurer les conditions minimales nécessaires à un travail de vérité. Dans de telles circonstances, la commission est exposée à des contraintes qu'elle ne maîtrise pas et qui limitent fortement son efficacité.

À l'inverse, une mise en place tardive peut également réduire l'impact du mécanisme. Lorsque les préoccupations politiques et sociales se sont déplacées, la commission peut peiner à susciter l'adhésion collective nécessaire à son action. L'enjeu de l'appropriation sociale apparaît ici central : le succès d'un tel mécanisme dépend en partie de sa capacité à s'inscrire dans un moment où la société manifeste encore un intérêt pour le traitement du passé.

Ces deux écueils permettent d'éclairer le cas de la RDC. D'une part, s'agissant des conflits toujours actifs, notamment dans l'est du pays, une commission apparaîtrait prématurée au regard des conditions sécuritaires. D'autre part, la question des violations commises sous la dictature de Mobutu, bien que plus ancienne, ne peut être réduite à un problème de temporalité : elle pose plutôt la question des conditions actuelles de sa mise en œuvre. Ainsi, l'enjeu n'est pas tant de savoir s'il est trop tôt ou trop tard, mais de déterminer si le moment choisi permet véritablement de réunir les conditions nécessaires à un processus efficace et socialement approprié.

### *B. Le mandat : entre ambition excessive et limitation réductrice*

L'expérience de la CVR congolaise met en évidence le rôle central du mandat dans l'efficacité des mécanismes de justice transitionnelle. L'analyse comparative montre en effet qu'un mandat ne se réduit pas à une simple énumération de compétences : il définit à la fois la finalité du mécanisme (1), l'étendue des violations qu'il couvre (2) et sa temporalité d'intervention (3). Une mauvaise articulation de ces dimensions peut compromettre à la fois la mise en œuvre du mandat et la portée de ses effets.

#### *B.1. La finalité du mécanisme : vérité, justice ou réconciliation ?*

La première question posée par le mandat d'une commission vérité est celle de sa finalité. Comme le souligne Rondeau, les commissions vérité peuvent s'inscrire dans des logiques différentes. Certaines relèvent d'un modèle axé sur la responsabilité, centré sur l'établissement des faits, l'identification des auteurs et la mise en évidence des responsabilités individuelles et institutionnelles. D'autres s'inscrivent davantage dans une approche de justice réparatrice, tournée vers les victimes, visant la reconnaissance des souffrances, la restauration du lien social et la transformation de la société[48].

[48] D. Rondeau, « Justice centrée sur la faute ou justice centrée sur les victimes ? Le dilemme des Commissions vérité et réconciliation », *Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 18, n° 1, 2016, pp. 3-12.

Ces deux logiques ne sont pas nécessairement incompatibles, mais elles impliquent des priorités, des méthodes et des attentes différentes. Par ailleurs, comme le rappelle Amnesty International[49], les commissions vérité peuvent également être analysées à l'aune des droits qu'elles visent à garantir : le droit à la vérité, le droit à la justice et le droit à la réparation. Ces dimensions, bien que complémentaires, ne peuvent être poursuivies avec la même intensité sans clarification préalable des priorités.

Dans le cas congolais, le mandat de la CVR cumule ces différentes finalités sans hiérarchisation claire. Il vise simultanément l'établissement de la vérité, la reconnaissance des responsabilités, la réconciliation, la réparation et la consolidation de l'État de droit. Une telle accumulation tend à créer une confusion quant à la nature même du mécanisme, tiraillé entre une vocation quasi judiciaire et une logique de justice restauratrice.

Or, l'expérience comparative montre que la question de l'identification des responsabilités constitue un enjeu structurant dans la définition de la finalité des commissions vérité. Certaines, comme au Maroc, ont privilégié une reconnaissance des victimes sans exposer publiquement les auteurs, limitant ainsi les effets en matière de justice et de réparation[50]. D'autres, à l'instar de la Sierra Leone, ont cherché à articuler le travail de vérité avec des mécanismes judiciaires, renforçant ainsi la portée de leurs conclusions[51].

Ce constat invite à considérer que toutes les commissions vérité n'ont pas vocation à poursuivre les mêmes objectifs. Leur efficacité dépend au contraire de leur capacité à définir une finalité claire et cohérente avec le contexte dans lequel elles s'inscrivent. Dans le cas congolais, une approche différenciée ou complémentaire des objectifs, plutôt qu'une superposition de finalités, pourrait permettre une meilleure efficacité des mécanismes futurs.

### *B.2. L'étendue des violations couvertes : entre exhaustivité et faisabilité*

Le second élément structurant du mandat concerne le type de violations que la commission est chargée d'examiner. Ici encore, l'enjeu réside dans l'équilibre entre exhaustivité et faisabilité.

Le mandat de la CVR congolaise se caractérise par une ambition particulièrement large. Il couvre à la fois les violations massives des droits humains, les crimes politiques, les violences liées aux conflits armés, mais également des dynamiques plus larges, notamment les facteurs socio-économiques ayant perturbé la paix et la justice. Une telle extension s'inscrit dans une volonté d'appréhender la complexité des violences, mais elle pose des difficultés opérationnelles majeures.

À l'inverse, un mandat plus restreint peut favoriser l'efficacité du mécanisme, sans pour autant garantir la profondeur de ses effets. L'expérience sud-africaine en témoigne. En se

[49] Amnesty International, « Vérité, justice et réparation. Créer une commission vérité efficace », 2007, pp. 7-13.
[50] K. Mohsen-Finan, « Mémoire et réconciliation nationale au Maroc », *Politique étrangère*, 2007, pp. 332-334.
[51] M. Wierda, P. Hayner et P. van Zyl, « Exploring the relationship between the special court and the truth and Reconciliation Commission of Sierra Leone », *ICTJ*, New York, 2002, pp. 2-22.

concentrant principalement sur les violations individuelles de nature criminelle, tortures, assassinats ou disparitions, la Commission a pu produire des résultats significatifs en matière d'établissement des faits et de reconnaissance des victimes[52]. Cependant, ce cadrage a laissé en marge les dimensions structurelles de l'apartheid, notamment les mécanismes économiques et sociaux de discrimination qui en constituaient le fondement. En ciblant les « auteurs individuels », le mandat a également permis à une partie de la société de se distancier des responsabilités collectives, limitant ainsi la portée transformative du processus[53].

De manière similaire, l'Instance Équité et Réconciliation au Maroc disposait d'un mandat étroit, initialement limité aux cas de disparitions forcées et de détentions arbitraires. Face à cette restriction, la Commission a dû interpréter son mandat de manière extensive afin d'intégrer des violations telles que la torture ou les exécutions extrajudiciaires[54]. Cet exemple montre qu'un mandat trop restrictif peut contraindre la Commission à contourner ses propres limites pour répondre aux attentes des victimes et à la réalité des violations.

Ces expériences mettent en évidence une tension fondamentale : un mandat trop large compromet la faisabilité du travail, tandis qu'un mandat trop restreint limite la portée des résultats et leur capacité à transformer les structures profondes de la violence. Dans le cas de la RDC, l'ampleur du champ des violations couvertes, combinée à l'absence de priorisation, a contribué à diluer l'action de la Commission. Elle illustre ainsi les limites d'un mandat conçu dans une logique d'accumulation, plutôt que dans une perspective stratégique articulant les objectifs et les capacités du mécanisme.

### *B.3. La compétence temporelle : entre cohérence historique et surcharge du mandat*

La délimitation temporelle du mandat constitue un élément structurant dans la conception d'une commission vérité. Elle ne se réduit pas à une simple question de durée, mais engage la cohérence de l'analyse des violences, la lisibilité du travail de la Commission et, *in fine*, son efficacité.

Dans le cas de la CVR congolaise, le mandat couvre une période particulièrement étendue, allant de l'indépendance en 1960 jusqu'à la fin de la transition en 2006. Une telle amplitude inclut des séquences historiques profondément différentes : un régime autoritaire prolongé, des conflits armés complexes et une période de transition en cours[55]. En théorie, cette approche globale pouvait permettre une compréhension d'ensemble des violences ayant marqué l'histoire du pays. Toutefois, en pratique, elle a contribué à une superposition de temporalités hétérogènes, rendant difficile la structuration du travail de la Commission.

[52] M. Besse, *op. cit.*, p. 40.
[53] P. Hazan, *op. cit.*, p. 2 ; Rondeau, *op. cit.*, p. 6.
[54] Amnesty International, *op. cit.*, p. 16.
[55] Le rapport final révèle que la Commission a été mobilisée dans des missions de prévention des conflits électoraux dans plusieurs provinces, notamment au Nord-Kivu, au Sud-Kivu, au Kasaï et au Bas-Congo, illustrant ainsi son implication progressive dans la gestion de tensions contemporaines, au-delà de son mandat initial centré sur les violations passées. Pp. 45-46.

En effet, les logiques de violence propres à une dictature ne sont pas identiques à celles qui caractérisent des conflits armés ou des situations de transition politique. Elles impliquent des acteurs distincts, des modes de responsabilité différents et des attentes spécifiques de la part des victimes. Leur traitement simultané dans un même cadre tend à brouiller les priorités, à complexifier les enquêtes et à diluer les résultats.

À cet égard, le problème ne réside pas uniquement dans la longueur de la période couverte, mais dans l'absence de hiérarchisation et de structuration de cette temporalité. Une période de trente-deux ans, comme celle de la dictature de Mobutu, pourrait à elle seule faire l'objet d'un travail approfondi et cohérent, dès lors que les objectifs et les ressources sont clairement définis. En revanche, l'agrégation de périodes distinctes – passé lointain, passé récent et période contemporaine – dans un même mandat tend à produire une surcharge qui excède les capacités réelles de la CVR.

Cette absence de distinction contribue également à brouiller la finalité du processus. En intégrant des violations contemporaines à son propre fonctionnement, la Commission est exposée à une tension entre l'analyse du passé et la gestion du présent, ce qui a affecté la clarté de son rôle et la lisibilité de ses résultats.

Dès lors, l'expérience congolaise met en évidence l'importance d'une délimitation temporelle stratégique. Celle-ci ne doit pas seulement être étendue, mais structurée en fonction de la nature des violences à traiter et des objectifs poursuivis. Une approche différenciée ou séquencée des périodes historiques apparaît ainsi comme une piste pertinente pour éviter la dispersion et renforcer l'efficacité des mécanismes de justice transitionnelle.

### *C. La composition des commissions : entre politisation, légitimité et efficacité*

L'analyse de l'expérience congolaise met en évidence le rôle déterminant de la composition des commissions vérité dans leur capacité à atteindre leurs objectifs. Loin d'être un simple aspect organisationnel, elle constitue un facteur structurant de leur crédibilité, de leur efficacité et de la confiance qu'elles inspirent aux victimes et à la société. Trois dimensions apparaissent particulièrement essentielles : le leadership (1), l'indépendance et l'impartialité (2), ainsi que la compétence des membres (3).

#### *C.1. Le leadership : une autorité morale au service de la confiance*

Le leadership constitue un élément clé dans la réussite d'une commission vérité. Au-delà des compétences techniques, la personnalité et l'autorité morale des dirigeants jouent un rôle déterminant dans la capacité de l'institution à susciter l'adhésion de la population.

Dans le cas congolais, la composition de la Commission, largement influencée par les équilibres politiques issus du dialogue intercongolais, n'a pas permis de dégager une figure ou un leadership suffisamment fort pour incarner le processus et en garantir la crédibilité. L'absence d'une autorité morale incontestée a contribué à limiter la confiance accordée à l'institution, en particulier de la part des victimes.

À l'inverse, l'expérience sud-africaine illustre de manière particulièrement éclairante le rôle du leadership. La présidence de la Commission par Desmond Tutu, personnalité dotée d'une forte légitimité morale et politique, a été un facteur déterminant de son succès. Son engagement en faveur de la réconciliation, son empathie à l'égard des victimes et sa capacité à incarner les valeurs du processus ont permis de renforcer la confiance dans l'institution et de mobiliser largement la société autour de ses travaux[56]. Le leadership apparaît ainsi comme un vecteur essentiel de légitimation, capable de donner sens et cohérence à l'action de la commission.

*C.2. L'indépendance et l'impartialité : conditions de la crédibilité du processus*

L'indépendance et l'impartialité des membres constituent une condition fondamentale de l'efficacité des commissions vérité. Elles conditionnent non seulement la crédibilité des conclusions produites, mais également la perception du processus par les victimes et par la société dans son ensemble. Cette indépendance ne dépend pas uniquement de garanties formelles, mais également des modalités concrètes de désignation des commissaires.

En RDC, la désignation des membres du Bureau par les composantes issues du conflit a introduit une politisation structurelle de la Commission. Les commissaires pouvaient dès lors être perçus comme redevables à l'égard des acteurs les ayant mandatés, ce qui a fragilisé leur capacité à mener une recherche impartiale de la vérité. Cette configuration a contribué à déplacer le centre de gravité du mécanisme des victimes vers les intérêts politiques, réduisant ainsi la confiance dans le processus.

À l'inverse, certaines expériences africaines mettent en évidence l'importance de procédures de nomination plus ouvertes et équilibrées. En Sierra Leone, bien que les commissaires aient été formellement nommés par le Président, le processus a intégré des candidatures publiques, un comité de sélection national et la participation du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour la désignation des membres internationaux[57]. La composition mixte, associant commissaires nationaux et internationaux, a permis de renforcer à la fois l'indépendance et la crédibilité de l'institution, en limitant les risques de captation politique et en introduisant un regard externe sur les violations.

L'expérience gambienne offre un autre modèle, centré sur l'appropriation nationale tout en garantissant la diversité[58]. La Commission Vérité, Réconciliation et Réparations (TRRC), instituée en 2018, a vu ses commissaires nommés par le Président, mais à l'issue d'un processus visant explicitement à refléter la diversité régionale, ethnique et sociale du pays. La présence de représentants religieux, ainsi que de membres issus de différents horizons

[56] M. Besse, *op. cit.*, p. 39.
[57] P. Hayner, « The Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission : reviewing the first year », *ICTJ*, 2004, p. 2.
[58] Justiceinfo.net, « Qui sont les acteurs clés de la Commission de la vérité en Gambie ? », 11 juin 2019, disponible sur https://www.justiceinfo.net/en/41641-who-are-the-key-players-at-gambia-s-truth-commission.html, consulté le 10 juin 2026.

professionnels, a contribué à renforcer la légitimité sociale du mécanisme, tandis que l'appui d'experts internationaux au sein d'organes consultatifs a permis de compenser l'absence de commissaires étrangers.

Ces exemples montrent que l'indépendance et l'impartialité ne reposent pas uniquement sur l'absence de liens politiques directs, mais sur la mise en place de procédures transparentes, inclusives et équilibrées. Elles supposent à la fois une distance vis-à-vis des acteurs impliqués dans les violations et une capacité à représenter la diversité de la société. En ce sens, l'indépendance est indissociable de la confiance qu'elle inspire : les victimes doivent non seulement être associées au processus, mais également être convaincues que celui-ci est conduit dans leur intérêt.

*C.3. La compétence : un savoir-faire au service de l'effectivité du mandat*

Enfin, la compétence des membres constitue une condition essentielle de l'efficacité des commissions vérité. Elle renvoie non seulement aux qualifications techniques (juridiques, historiques, médico-légales, etc.), mais aussi à la capacité concrète de conduire des enquêtes, d'interroger des témoins, d'analyser des violations complexes et de restituer des faits de manière rigoureuse.

Dans le cas congolais, la composition de la Commission n'a pas permis de garantir pleinement ce niveau d'expertise, au regard de la complexité du mandat qui lui était confié. Ce déficit de savoir-faire, combiné à des moyens limités, a contribué à restreindre la capacité de la Commission à produire un travail approfondi et structuré.

À l'inverse, l'expérience gambienne illustre l'importance d'une composition reposant sur des profils dotés d'une expertise avérée dans des domaines clés de la justice transitionnelle. La TRRC s'est appuyée sur des personnalités disposant d'expériences solides dans les domaines du droit international, des droits humains, de la justice pénale internationale ou encore de la gouvernance. La présence d'acteurs tels que l'avocat principal, doté d'une expérience auprès de la Cour pénale internationale, ou encore d'enquêteurs spécialisés, a permis de structurer les investigations, de produire des audiences rigoureuses et de renforcer la crédibilité du processus[59].

Au-delà des compétences strictement techniques, cette expérience met également en lumière l'importance des qualités humaines et professionnelles, telles que la rigueur, la capacité d'écoute, la fermeté dans la conduite des auditions et l'aptitude à gérer des témoignages sensibles. Ces éléments participent directement à la qualité du travail produit, mais aussi à la confiance que les victimes et le public accordent au mécanisme.

Dans cette perspective, la compétence ne doit pas être envisagée comme un simple critère de recrutement, mais comme un élément structurant du fonctionnement de la Commission.

[59] Justiceinfo.net, « Qui sont les acteurs clés de la Commission de la vérité en Gambie ? », *op. cit.*

Elle suppose, le cas échéant, le recours à des expertises complémentaires, nationales ou internationales, afin d'adapter les capacités du mécanisme à la complexité de son mandat.

### *D. Le financement : entre ressources disponibles, appuis extérieurs et volonté politique*

L'expérience de la CVR de la RDC met en lumière le rôle déterminant des ressources financières dans la mise en œuvre effective d'un mécanisme de vérité. Si son financement était formellement prévu dans le budget de l'État, celui-ci s'est révélé largement insuffisant et, surtout, difficilement mobilisable. Le rapport final souligne un déficit marqué de moyens, certaines structures, notamment au niveau provincial, n'ayant pu fonctionner de manière effective.

À ces limites internes s'ajoute un élément important : la Commission a bénéficié, de manière ponctuelle, d'appuis extérieurs, notamment de la part du PNUD[60]. Toutefois, ces soutiens, bien que réels, sont restés insuffisants pour compenser les défaillances structurelles du financement national. Cette situation met en évidence que l'appui international, à lui seul, ne peut garantir l'effectivité d'un mécanisme en l'absence d'un engagement politique interne fort.

Par ailleurs, ce constat apparaît d'autant plus significatif que la RDC dispose d'importantes ressources naturelles, souvent qualifiée de « scandale géologique ». Le contraste entre ce potentiel économique et le manque de moyens alloués à la Commission révèle que la question du financement dépasse la seule disponibilité des ressources et renvoie à leur mobilisation effective ainsi qu'aux mécanismes de gestion publique.

L'analyse comparative permet d'éclairer cette problématique. L'exemple de la Gambie montre qu'un niveau de ressources limité n'empêche pas nécessairement la mise en œuvre d'un mécanisme relativement efficace[61]. Bien que disposant de capacités économiques modestes, la Commission gambienne a bénéficié d'un engagement politique affirmé et d'un appui structuré des partenaires internationaux, notamment des Nations unies. Cette combinaison a permis une utilisation plus cohérente des fonds disponibles et une mise en œuvre effective des activités.

Cette comparaison met en évidence une différence essentielle : il ne suffit pas de disposer de ressources ou même d'un soutien extérieur, encore faut-il que ces moyens soient effectivement mobilisés, gérés et orientés en fonction des objectifs du mécanisme. Dans des contextes marqués par des faiblesses de gouvernance ou des conflits d'intérêts politiques, le financement peut être fragmenté, irrégulier, voire instrumentalisé, ce qui compromet la continuité et l'efficacité de l'action.

---

[60] Commission vérité et réconciliation, *Rapport final des activités. De juillet 2003 à février 2007*, *op. cit*., p. 41 et p. 58.

[61] Justiceinfo.net, « Transition en Gambie : une justice coûteuse pour un pays petit et pauvre », 4 juin 2019, disponible sur https://www.justiceinfo.net/fr/41590-transition-gambie-justice-couteuse-pays-petit-pauvre.html, consulté le 18 juin 2026.

À l'inverse, certains cas, comme celui du Maroc, montrent que même lorsque les ressources sont disponibles, celles-ci peuvent s'inscrire dans un cadre de contrôle politique du processus, limitant ainsi la portée des investigations[62]. Le financement devient alors un outil d'encadrement, contribuant à orienter les résultats sans nécessairement permettre une transformation en profondeur.

Ainsi, l'analyse du financement révèle une dimension plus large : celle de son inscription dans un système politico-institutionnel donné. L'efficacité d'une commission vérité ne dépend pas uniquement des ressources allouées, mais de leur articulation avec la volonté politique, les mécanismes de gouvernance et la cohérence d'ensemble du dispositif. En ce sens, le financement apparaît moins comme une condition isolée que comme un révélateur des dynamiques structurelles qui soutiennent ou entravent le processus de la justice transitionnelle.

### *E. Le rapport final : un indicateur central de l'efficacité et de la durabilité*

Le rapport final constitue le premier indicateur du fonctionnement réel d'une commission vérité[63]. Il en constitue un élément central dans l'évaluation de l'efficacité. Il ne se limite pas à la restitution des activités menées, mais participe à la construction d'un récit du passé, à la reconnaissance des victimes et à l'orientation des politiques publiques. À ce titre, il joue un rôle déterminant dans la consolidation de la mémoire collective et dans la durabilité du processus de justice transitionnelle.

Dans le cas de la CVR congolaise, le rapport final présente plusieurs limites significatives. D'une part, son contenu s'apparente davantage à un document administratif retraçant les activités de la Commission qu'à une analyse substantielle des violations des droits humains. Les éléments attendus d'un tel exercice, notamment les témoignages, les faits établis ou encore l'identification des responsabilités, y sont absents, ce qui limite sa contribution à l'établissement de la vérité.

D'autre part, les recommandations qui y sont formulées reflètent, dans une certaine mesure, les limites du processus lui-même. En proposant notamment la mise en place de nouvelles commissions chargées de traiter de la vérité et de la réconciliation, ou encore la reconduction des commissaires pour capitaliser sur l'expérience acquise, le rapport tend davantage à renvoyer l'accomplissement du mandat à des mécanismes futurs qu'à en présenter les résultats effectifs. Cette orientation confère au rapport une dimension prospective qui, si elle peut être utile, ne saurait compenser l'insuffisance des réalisations concrètes attendues de la Commission.

À cet égard, l'expérience sud-africaine constitue une référence particulièrement éclairante quant au rôle structurant du rapport final. Celui-ci se caractérise par une organisation en plusieurs volumes, reflétant la complexité et la profondeur du travail accompli. Les premiers tomes présentent le mandat de la Commission et les conclusions relatives aux violations des

[62] K. Mohsen-Finan, *op. cit.*, pp. 335-337.
[63] Amnesty International, *op. cit.*, p. 41.

droits humains, notamment les assassinats, les actes de torture et les disparitions forcées. D'autres volumes sont consacrés aux témoignages des victimes, avec plus de 20 000 dépositions recueillies, ainsi qu'à une analyse institutionnelle approfondie, mettant en lumière le rôle des différents secteurs, politiques, économiques, judiciaires et médiatiques, dans le système d'apartheid. Enfin, les recommandations portent notamment sur les réparations et les réformes nécessaires à la non-répétition des violations[64].

Ce travail s'inscrit également dans la durée. Le rapport remis en 1998 par Desmond Tutu ne constituait qu'une étape intermédiaire, la Commission ayant poursuivi ses travaux jusqu'en 2003, notamment à travers le traitement des demandes d'amnistie[65]. Cette temporalité progressive a permis de consolider les résultats, d'approfondir les analyses et de produire un document final à forte valeur historique, juridique et politique.

Une telle structuration contraste fortement avec le cas congolais, où le rapport final, limité dans son contenu et dans son ampleur, ne permet ni de restituer de manière approfondie les violations, ni de constituer une base solide pour des actions ultérieures. Cette comparaison met en évidence que la qualité d'un rapport final ne dépend pas uniquement de son existence, mais de sa capacité à rendre compte de manière systématique, documentée et accessible des réalités étudiées.

À cet égard, l'expérience gambienne illustre avec force le rôle structurant que peut jouer un rapport final dans un processus de justice transitionnelle. Le rapport de la TRRC se caractérise par une organisation particulièrement détaillée en plusieurs volumes, chacun consacré à des événements spécifiques, à des catégories de violations ou à des institutions impliquées. Cette structuration permet non seulement de restituer de manière approfondie les faits, mais aussi d'offrir une lecture claire et accessible des différentes dimensions des violences.

Les volumes du rapport couvrent ainsi un large éventail de thématiques[66] : des événements précis (tentatives de coup d'État, répression de manifestations étudiantes), des pratiques systématiques (violences sexuelles, disparitions forcées, tortures), ainsi que des analyses institutionnelles portant sur les forces armées, les services de renseignement ou encore le système judiciaire. Cette segmentation thématique permet d'approfondir chaque aspect du passé, tout en construisant une vision globale et cohérente des violations.

Plus encore, le rapport gambien se distingue par son utilité opérationnelle, notamment dans le cadre de procédures judiciaires. Les éléments de preuve recueillis par la Commission, témoignages, récits circonstanciés, identification des auteurs, ont pu être mobilisés dans des

[64] M. Besse, *op. cit.*, p. 40.
[65] S. Parmentier, « La commission de vérité et de réconciliation en Afrique du Sud : possibilités et limites de « justice restauratrice » après des conflits politiques majeurs », 2002, p. 2, disponible sur https://www.cicc-iccc.org/files/prod/banque_fichiers_events/202/conference_parmentier.pdf, consulté le 20 juin 2026.
[66] Justiceinfo.net, « Rapport final de la TRRC : la Gambie entre poursuites et amnisties », 7 janvier 2022, disponible sur https://www.justiceinfo.net/fr/86173-rapport-final-trrc-gambie-entre-poursuites-et-amnisties.html, consulté le 20 juin 2026.

poursuites en vertu du principe de compétence universelle[67]. À cet égard, le procès de l'ancien ministre de l'Intérieur gambien, Ousman Sonko, ouvert en Suisse, illustre concrètement cette dynamique[68]. Les témoignages recueillis dans le cadre de la TRRC ont contribué à documenter les accusations portées contre lui, notamment en ce qui concerne des actes de violence grave, y compris des violations sexuelles prolongées.

Ce type d'utilisation montre que le rapport final, lorsqu'il est rigoureusement structuré et fondé sur des éléments probants, peut dépasser sa fonction de mémoire pour devenir un véritable outil au service de la justice pénale internationale. Il participe ainsi à la lutte contre l'impunité, tout en renforçant la reconnaissance des victimes et la crédibilité du processus.

Dès lors, un rapport limité à une restitution administrative, comme dans le cas congolais, réduit considérablement l'impact du processus et en compromet la portée ainsi que la durabilité.

### *F. L'après-commission : la question de la continuité et du suivi*

L'un des défis majeurs révélés par l'expérience congolaise concerne l'absence de mécanismes de suivi à l'issue des travaux de la CVR. En effet, l'analyse du rapport final met en évidence un constat implicite d'échec, la Commission recommandant elle-même la création de nouvelles structures appelées à reprendre certaines de ses missions, notamment en matière de vérité et de réconciliation. Une telle orientation traduit l'incapacité du mécanisme à produire des résultats effectifs dans le temps qui lui était imparti.

Cette situation met en lumière un enjeu central : l'efficacité d'une commission vérité ne se mesure pas uniquement à l'aune de ses activités ou de son rapport final, mais également à travers sa capacité à inscrire ses conclusions dans la durée. Or, en l'absence de dispositifs de suivi clairement définis et opérationnels, les recommandations tendent à demeurer lettre morte, sans traduction concrète en réformes institutionnelles, en poursuites judiciaires ou en programmes de réparation.

À l'inverse, plusieurs expériences africaines montrent l'importance d'institutionnaliser le suivi dès la conception du mécanisme. En Sierra Leone, la Commission a prévu la mise en place d'un comité de suivi chargé de contrôler la mise en œuvre des recommandations, en lien avec la Commission des droits de l'homme (Human Rights Commission of Sierra Leone - HRCSL). Celle-ci a été mandatée pour élaborer des outils de suivi, en collaboration avec l'État et la société civile, tandis que des institutions spécifiques, comme la Commission nationale d'action sociale, ont été chargées d'exécuter les programmes de réparation. Cette organisation

[67] Justiceinfo.net, « Quelqu'un devait se sacrifier », 23 novembre 2023, disponible sur https://www.justiceinfo.net/fr/125303-quelquun-devait-se-sacrifier.html, consulté le 20 juin 2026

[68] Justiceinfo.net, « Ousman Sonko face au premier témoin », 12 janvier 2024, disponible sur https://www.justiceinfo.net/fr/127058-ousman-sonko-face-premier-temoin.html, consulté le 26 juin 2026.

a permis d'assurer une certaine continuité entre les travaux de la Commission et les politiques publiques[69].

De manière similaire, l'expérience marocaine met en évidence un dispositif de suivi structuré. La mise en œuvre des recommandations de l'Instance Équité et Réconciliation a été confiée à des organes institutionnels existants, tels que le Conseil national des droits de l'homme, appuyé par un comité spécifique chargé d'en assurer le suivi[70]. Cette articulation institutionnelle a permis de prolonger l'action de la commission au-delà de sa durée d'existence, notamment en matière de réparations et de réformes.

En Gambie, un dispositif comparable a été mis en place à travers la désignation de la Commission nationale des droits de l'homme comme organe chargé du suivi des recommandations de la TRRC, en coordination avec une unité dédiée au sein du ministère de la Justice. Bien que ce processus fasse face à certaines lenteurs, il témoigne néanmoins d'une volonté d'inscrire les résultats de la Commission dans une dynamique institutionnelle durable[71].

Même dans des contextes présentés comme relativement réussis, comme celui de l'Afrique du Sud, la question du suivi a révélé des limites. L'absence initiale d'un organe spécifique chargé de la mise en œuvre des recommandations a suscité des critiques, conduisant à la création tardive de structures dédiées au sein de l'État pour traiter les questions restées en suspens, notamment en matière de réparations et de poursuites[72]. Cette expérience montre que le suivi constitue un défi à part entière, indépendamment de la qualité du travail initial de la Commission.

Ces différentes expériences confirment les standards internationaux, qui recommandent que les textes instituant une commission vérité prévoient explicitement la mise en place d'un organe successeur chargé d'assurer la continuité des enquêtes, la préservation des archives et la mise en œuvre des recommandations[73]. Ces fonctions peuvent être confiées à des institutions existantes ou à des structures spécialement créées à cet effet.

Dans le cas congolais, l'absence d'un tel dispositif transforme la fin de la Commission en une rupture plutôt qu'en une transition. Les recommandations formulées apparaissent dès lors moins comme des instruments opérationnels que comme des intentions non réalisées,

[69] Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission, Contexte de la matrice de recommandations, disponible sur https://www.sierraleonetrc.org/index.php/background-to-the-recommendations-matrix, consulté le 28 juin 2026.
[70] CNDH, « Vérité, équité et réconciliation au Maroc. Mémoire d'une étape et d'un parcours », disponible sur https://cndh.ma/fr/instance-equite-et-reconciliation, consulté le 29 juin 2026.
[71] Justiceinfo.net, « Gambie : les fonctionnaires suspects restent, malgré les recommandations de la CVR », 5 septembre 2022, disponible sur https://www.justiceinfo.net/fr/106007-gambie-fonctionnaires-suspects-restent-malgre-recommandations-cvr.html, consulté le 29 juin 2026.
[72] Africa24, « Afrique du Sud – Apartheid : 25 familles réclament justice », 13 novembre 2025, disponible sur https://africa24tv.com/afrique-du-sud-apartheid-25-familles-reclament-justice/, consulté le 29 juin 2026.
[73] Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Les commissions Vérité », New York et Genève, 2006, p. 31.

dépendantes d'une volonté politique ultérieure. Cette situation compromet non seulement l'efficacité immédiate du mécanisme, mais également la durabilité de ses effets.

Ainsi, l'analyse met en évidence que la question de l'« après-commission » constitue un élément central de la justice transitionnelle. L'absence de mécanismes de suivi compromet la transformation des résultats en actions concrètes, tandis qu'un dispositif de continuité permet de prolonger les effets du processus dans le temps. L'efficacité d'une commission vérité doit donc être pensée en articulation avec sa capacité à s'inscrire durablement dans l'architecture institutionnelle de l'État.

## III. De l'efficacité institutionnelle à la durabilité sociale : quels enseignements pour une future Commission Vérité et Réconciliation en RDC ?

L'analyse comparative permet d'identifier plusieurs conditions récurrentes favorisant l'efficacité et la durabilité des commissions vérité. Ces enseignements sont synthétisés dans le tableau ci-dessous (A). Leur portée dépasse toutefois les seules considérations institutionnelles et invite à s'interroger sur les conditions dans lesquelles une commission vérité peut contribuer durablement aux objectifs de la justice transitionnelle (B).

### *A. Conditions de conception de commissions vérité efficaces et durables : enseignements tirés de l'analyse comparative*

| Défis observés (CVR RDC) | Enseignements des expériences africaines | Critères d'efficacité et de durabilité |
|---|---|---|
| *Contexte marqué par l'instabilité et la continuité des violences* | Les expériences réussies s'inscrivent dans un environnement stabilisé et politiquement soutenu | **Contexte politique et sécuritaire favorable** |
| *Politisation de la composition de la Commission* | Les mécanismes efficaces reposent sur des procédures de sélection transparentes et inclusives | **Indépendance et crédibilité de la Commission** |
| *Insuffisance de ressources humaines qualifiées et manque d'expertise* | Les commissions efficaces intègrent des profils diversifiés et hautement qualifiés, incluant des experts nationaux et internationaux | **Qualité et compétence des ressources humaines** |
| *Mandat étendu et imprécis* | Les commissions performantes disposent d'objectifs clairs et priorisés | **Clarté et réalisme du mandat** |

| Défis observés (CVR RDC) | Enseignements des expériences africaines | Critères d'efficacité et de durabilité |
|---|---|---|
| *Faible participation des victimes* | L'implication active des victimes renforce la légitimité du processus | **Participation effective des victimes** |
| *Insuffisance des ressources financières et techniques* | Une mobilisation adéquate des ressources permet une mise en œuvre effective | **Ressources suffisantes et accessibles** |
| *Absence d'activités essentielles (enquêtes, audiences)* | Les commissions efficaces mettent en œuvre des activités centrales selon la mission poursuivie | **Capacité opérationnelle réelle** |
| *Faible qualité du rapport final* | Des rapports détaillés renforcent la mémoire et soutiennent la justice | **Production d'un rapport substantiel et accessible** |
| *Absence d'articulation avec la justice* | La complémentarité avec les mécanismes judiciaires renforce l'impact du processus | **Complémentarité avec le système judiciaire** |
| *Absence de mécanisme de suivi* | Les dispositifs de suivi permettent la mise en œuvre des recommandations | **Existence de mécanismes post-commission** |
| *Ambiguïté quant à la finalité de la commission : Vérité ? Justice ? Réconciliation ?* | Les commissions les plus efficaces adoptent une orientation claire | **Cohérence de l'approche (vérité / justice / réconciliation)** |

Les critères ainsi identifiés permettent d'appréhender les conditions de fonctionnement des commissions vérité. Leur portée dépasse toutefois les seules considérations institutionnelles et conduit à s'interroger sur les conditions dans lesquelles ces mécanismes peuvent contribuer durablement à la vérité, à la reconnaissance des victimes, à la mémoire collective, à la réparation et aux garanties de non-répétition.

### *B. La reconnaissance des victimes, la mémoire et les garanties de non-répétition comme fondements de la durabilité*

L'analyse comparative met en évidence plusieurs conditions institutionnelles et politiques nécessaires au bon fonctionnement des commissions vérité. Toutefois, ces conditions n'épuisent pas la question de leur durabilité. Les standards internationaux relatifs à la justice transitionnelle rappellent en effet qu'une commission vérité ne se limite pas à la production d'un rapport final. Elle vise également à contribuer à la réalisation du droit à la vérité, à la

reconnaissance des victimes, à la préservation de la mémoire collective ainsi qu'aux garanties de non-répétition[74].

Cette perspective est confortée par les travaux de Yasmin Naqvi, qui souligne que le droit à la vérité ne possède pas uniquement une dimension individuelle au profit des victimes et de leurs proches, mais également une dimension collective permettant à la société de comprendre les causes, les circonstances et les responsabilités liées aux violations massives des droits humains[75]. Dans cette perspective, une commission vérité durable doit participer non seulement à l'établissement des faits, mais également à la construction d'un récit public du passé susceptible de nourrir la mémoire collective et de prévenir la répétition des violences.

Les garanties de non-répétition supposent toutefois davantage que l'identification des auteurs et la documentation des violations. Elles exigent également une compréhension des mécanismes ayant rendu ces violences possibles. À cet égard, les travaux de Charles Tilly montrent que la violence collective ne peut être réduite aux intentions ou aux motivations individuelles des acteurs. Elle résulte de configurations relationnelles, de processus de polarisation, de dynamiques d'exclusion et de mobilisations collectives qui se développent dans des contextes politiques spécifiques[76]. Une commission vérité soucieuse de contribuer durablement à la prévention des violences futures devrait ainsi chercher non seulement à établir ce qui s'est produit, mais également à mettre en lumière les mécanismes sociaux, politiques et institutionnels qui ont favorisé l'émergence, la diffusion et la légitimation de la violence. Une telle compréhension apparaît essentielle pour orienter les réformes institutionnelles vers les facteurs de risque susceptibles de demeurer présents au sein de la société.

Cette réflexion rejoint les analyses de Michel Wieviorka, pour qui une sortie durable de la violence suppose la reconstruction d'espaces capables de transformer les rapports de force violents en conflits socialement régulés[77]. Une commission vérité ne contribue donc durablement à la paix que si elle parvient à créer les conditions d'un dialogue autour des violences passées, favorisant ainsi leur réinscription dans l'espace social et politique.

La question de la reconnaissance apparaît également centrale. Comme le souligne Axel Honneth, les victimes ne recherchent pas uniquement la sanction des responsables ou la réparation matérielle des préjudices subis, mais également la reconnaissance des atteintes portées à leur dignité[78]. Cette intuition rejoint les mécanismes internationaux relatifs aux réparations, qui considèrent aujourd'hui que l'établissement de la vérité, la reconnaissance

[74] D. Orentlicher, Ensemble actualisé de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, *op. cit*., principes 2 à 5 et 31 à 35 ; HCDH, Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit. Les commissions de vérité, *op. cit*., pp. 1-4 et 31-32 ; HCDH, Programmes de réparation, *op. cit*., pp. 1-9 et 38-39.
[75] Y. Naqvi, « The Right to the Truth in International Law: Fact or Fiction? », *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n° 862, 2006, pp. 260-273.
[76] C. Tilly, *The Politics of Collective Violenc*e, New York, Cambridge University Press, 2003, pp. 1-89.
[77] M. Wieviorka, *La violence*, Paris, Balland, 2004, pp. 45-46.
[78] A. Honneth, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, 2002, pp. 161-169.

publique des violations, les excuses officielles, les commémorations ou encore les mesures mémorielles constituent des formes de satisfaction participant au processus réparateur[79].

Enfin, les réflexions de Luc Boltanski et de Daniel Cefaï montrent que les violences de masse ne deviennent pas automatiquement des questions collectives du seul fait qu'elles ont eu lieu. Les souffrances doivent être rendues visibles, discutées et appropriées dans l'espace public[80]. Les commissions vérité participent précisément à ce processus de publicisation des violences en offrant aux victimes un espace de témoignage et en permettant à la société de se saisir collectivement du passé.

Ainsi, la durabilité d'une commission vérité dépend certes de son architecture institutionnelle, mais également de sa capacité à favoriser la reconnaissance des victimes, à alimenter une mémoire collective partagée et à contribuer aux garanties de non-répétition. En éclairant les mécanismes ayant conduit aux violences et en favorisant leur appropriation collective, elle contribue non seulement à la réparation des préjudices subis, mais également à la prévention de la réactivation des dynamiques conflictuelles. En ce sens, la vérité n'apparaît pas seulement comme un objectif de la justice transitionnelle ; elle constitue également une condition de la réparation, de la réconciliation et de la prévention durable des violences futures.

## Conclusion

L'analyse de la Commission Vérité et Réconciliation issue des accords de Sun City met en évidence les limites d'un mécanisme investi d'attentes importantes mais mis en œuvre dans un contexte politique, institutionnel et sécuritaire peu favorable. Son échec apparaît moins comme une anomalie que comme la conséquence de conditions insuffisamment réunies pour permettre l'accomplissement de son mandat.

L'étude comparée des expériences africaines examinées montre toutefois qu'aucun modèle unique de commission vérité ne peut être transposé mécaniquement d'un contexte à un autre. Elle permet néanmoins d'identifier plusieurs conditions récurrentes susceptibles de favoriser l'effectivité de tels mécanismes. Il s'agit notamment d'un contexte propice, d'un mandat cohérent et réaliste, d'une composition crédible et indépendante, de ressources suffisantes, d'une participation effective des victimes ainsi que de dispositifs de suivi garantissant la mise en œuvre des recommandations.

Au-delà de ces conditions institutionnelles, la recherche met en évidence que la durabilité d'une commission vérité dépend également de sa capacité à contribuer aux objectifs plus larges de la justice transitionnelle. L'établissement de la vérité, la reconnaissance des victimes, la

[79] HCDH, Programmes de réparation, *op. cit*., pp. 15, 32-36 ; Amnesty International, Vérité, justice et réparation. Créer une commission vérité efficace, *op. cit*., p. 13.
[80] L. Boltanski, *L'amour et la justice comme compétences*, Paris, Métailié, 1990, pp. 350-356 ; D. Cefaï, « Comment se mobilise-t-on ? », *Sociologie et sociétés*, vol. 41, n° 2, 2009, pp. 246-249.

préservation de la mémoire collective, les réparations et les garanties de non-répétition apparaissent ainsi comme des dimensions complémentaires d'un même processus. Une commission vérité durable ne se réduit pas à la production d'un rapport final ; elle doit être en mesure de favoriser l'appropriation sociale du passé, d'éclairer les mécanismes ayant conduit aux violences et de contribuer à prévenir leur réactivation.

Dans le contexte congolais, ces constats invitent à envisager une future Commission Vérité et Réconciliation non comme une solution autonome, mais comme l'un des instruments d'une politique globale de justice transitionnelle. Son efficacité et sa durabilité dépendront moins de sa création formelle que de sa capacité à s'inscrire dans une stratégie cohérente articulant vérité, justice, réparation, mémoire et garanties de non-répétition. C'est à cette condition qu'elle pourra contribuer durablement à la reconstruction du lien social et à la consolidation de la paix en République démocratique du Congo.

# Libre-propos

Daniel Turp, « De la *Charte des Nations Unies* à une *Constitution de l'Humanité* : l'urgence d'une réforme de l'organisation internationale et la convocation d'une Conférence pour une Union mondiale »..... 263

# De la *Charte des Nations Unies* à une *Constitution de l'Humanité* : l'urgence d'une réforme de l'organisation internationale et la convocation d'une Conférence pour une Union mondiale

Daniel Turp[1]

Si l'idée de réformer l'organisation internationale et de convoquer une conférence pour une Union mondiale peut paraître irréaliste ou utopique, je ne me priverai pas de la tribune que m'offre le nouvel *Annuaire du Réseau francophone de droit international* pour en faire la promotion. Le rôle de l'intellectuel dans nos sociétés n'est-il pas, parmi d'autres, d'être un passeur, un initiateur, un inventeur, et pourquoi pas aussi, un rêveur ? Immanuel Kant n'a-t-il pas milité jadis pour une « paix universelle » et Victor Hugo pour une « union européenne » ? Loin de vouloir me comparer au philosophe allemand et à l'écrivain français, je m'inscris toutefois dans la lignée de ceux et celles qui pensent que l'on peut changer le monde et que la force des idées peut parfois l'emporter sur la bêtise humaine.

En formulant mes propositions, j'ai d'ailleurs à l'esprit les vues d'un grand internationaliste ayant beaucoup influencé mon parcours, le professeur Michel Virally, qui, dans un ouvrage publié en 1972, sous le titre *L'Organisation mondiale*, écrivait ce qui suit :

> La question de la maîtrise du phénomène politique par l'homme se pose, elle aussi au niveau de la planète. Et pas platoniquement : de façon précise et urgente, puisqu'il s'agit de paix et de guerre – plus exactement de guerre nucléaire. Cette question, c'est encore celle de l'unité politique du monde, mais considérée cette fois d'un point de vue actif, dans la perspective d'un système d'action politique capable de fonctionner au niveau planétaire, d'influer sur la totalité des sociétés humaines, voire de prendre en charge le destin de l'humanité tout entière[2].

Si l'on croyait que le destin de l'humanité serait bien pris en charge avec l'adoption de la *Charte des Nations Unies* et que celle-ci contribuerait à l'unité politique du monde, cette unité politique est aujourd'hui plus que jamais menacée et l'Organisation des Nations Unies ne semble plus être l'instrument par lequel cette unité pourrait être achevée. S'impose dès lors l'urgence d'une réforme de l'organisation internationale (I), une telle réforme pouvant prendre la forme d'un projet de création d'une Union mondiale (II).

---

[1] Professeur émérite de la Faculté de droit de l'Université de Montréal, président du Conseil d'administration de la Société québécoise de droit, Membre du Conseil d'orientation du Réseau francophone de droit international, Membre correspondant de l'Académie des sciences morales et politiques de l'Institut de France.

[2] Voir Michel VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, p. 12-13. Au sujet de Michel Virally, voir Anne-Laure CHAUMETTE, « Virally », Galerie des internationalistes, SFDI [en ligne : https://www.sfdi.org/internationalistes/virally].

## I. L'urgence d'une réforme de l'organisation internationale

Si de réels espoirs avaient été placés dans l'Organisation des Nations Unies au moment de sa création en 1945, son évolution a révélé son impuissance (A) et a mis en lumière l'impossible amendement de la *Charte des Nations Unies* (B).

### *A. L'impuissance de l'Organisation des Nations Unies*

Donnant principalement suite à la *Déclaration des Nations Unies* du 1er janvier 1942 et faisant fond sur les délibérations de la Conférence de Dumbarton Oaks tenue également à Washington du 21 août au 7 octobre 1944[3], la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale réunissait 50 pays à San Francisco. Représentant 80 % de la population mondiale, ces 50 pays adoptaient au terme de la conférence la *Charte des Nations Unies* le 26 juin 1945 dont l'entrée en vigueur se produira le 24 octobre 1945.

L'adoption de la *Charte des Nations Unies* avait été accueillie avec un certain optimisme, comme en font foi les vues exprimées par l'équipe éditoriale du journal *Le Monde* trois jours plus tard :

> […] Il en résulte une charte des Nations unies, qui doit remplacer le statut de l'ancienne Société des nations. Est-elle meilleure, comme on nous l'assure ? Elle l'est certainement du fait que ses principaux parrains, les États-Unis [d'Amérique] et l'U.R.S.S., manquaient à la naissance de l'ancienne Société. Elle est fondée sur une base plus « réaliste », parce que les grandes puissances, détentrices des moyens économiques et militaires, y seront prépondérantes ; que la possibilité de voir le veto d'une seule d'entre elles suspendre leur action peut les inciter à s'entendre ; qu'un état-major international est prévu pour préparer le recours aux armes (...). En 1919, on avait fondé de trop grands espoirs sur la S.D.N. (Société des Nations). On fermait les yeux sur ses défauts, d'ailleurs moins dangereux que ceux de ses membres. Aujourd'hui le monde est sceptique et déçu, il accueille le nouveau-né avec défiance. Peut-être vaut-il mieux qu'il en soit ainsi. La charte des Nations unies sera d'autant plus féconde que, comptant moins sur sa vertu, chacun fera plus d'efforts et que, après le choc de deux terribles guerres, les peuples traduiront par des actes leur aspiration vers la paix[4].

Mais a-t-elle été féconde et les peuples ont-ils traduit par des actes leur aspiration vers la paix ?

N'est-il pas permis d'en douter aujourd'hui lorsque l'on constate que la Russie a violé tous les grands principes de la *Charte des Nations Unies* et est responsable d'une incontestable

[3] D'autres déclarations adoptées pendant la seconde guerre mondiale ont évoqué le projet de créer une nouvelle organisation internationale, telles la *Déclaration des Quatre Nations* adoptée lors de la troisième conférence de Moscou du 30 octobre 1943 et la *Déclaration de Yalta* du 11 février 1945 : voir NATIONS UNIES, *Histoire de la Charte des Nations Unies* [en ligne : https://www.un.org/fr/about-us/history-of-the-un/preparatory-years].
[4] « La Charte des Nations Unies », *Le Monde*, 28 juin 1945, p. 1.

agression contre l'Ukraine, ses dirigeants ayant commis des crimes d'agression et d'autres crimes internationaux et qui n'ont fait l'objet d'aucune accusation et restent à ce jour impunis ? N'y a-t-il pas lieu de déplorer le fait que ce membre permanent du Conseil de sécurité puisse continuer d'y siéger, d'y prendre la parole et d'avoir les moyens, en raison du droit de véto qui lui est garanti par la *Charte*, d'empêcher l'organisation d'intervenir ou d'entreprendre toute action qu'elle juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ? Et que dire des interventions militaires des États-Unis d'Amérique et d'Israël en Iran et au Liban qui ont été considérées comme une violation de la *Charte des Nations unies* et jugées illicites en vertu du droit international[5] ?

Ne doit-on pas conclure à l'impuissance des Nations Unies de faire respecter des arrêts, ordonnances et avis de la Cour internationale de Justice[6]? Peut-on penser que le Conseil de sécurité a été privé de la possibilité de prévenir le génocide rwandais en 1994 en raison de l'objection de certains de ses membres permanents, et notamment la France, de doter le général Dallaire et la mission des Nations Unies qu'il dirigeait de la structure et du budget qui aurait pu éviter la commission du crime de génocide ?

Et que dire du sort réservé aux demandes répétées de cesser la violation des droits les plus fondamentaux de la personne humaine adressées à la Chine concernant les Ouïghours, à la Birmanie pour les Rohingya, à Israël à l'égard des Palestiniens ainsi que le sort réservé à leur propre population par l'Arabie saoudite et l'Iran, pour n'en prendre que deux exemples de deux pays qui font la sourde oreille aux condamnations du Conseil des droits de l'homme et osent même y occuper des sièges ?

On pourrait multiplier les exemples d'impuissance presque à l'infini et penser, comme l'a récemment écrit un chroniqueur d'ici que l'ONU connaît des « blocages profonds » et « qu'une épreuve comme la guerre en Ukraine mènera à l'heure de vérité ou produira un électrochoc à

---

[5] Voir Anne LAGERWALL *et al*., *La guerre contre l'IRAN et ses suites – Quinze questions de droit international (2026)*, Centre de droit international, Université libre de Bruxelles, 8 avril 2026 [en ligne : https://cdi.ulb.ac.be/la-guerre-contre-liran-et-ses-suites-quinze-questions-de-droit-international-2026/] et AMNISTIE INTERNATIONALE, *Liban. Les attaques israéliennes tuant des enfants et anéantissant des familles doivent faire l'objet d'enquêtes pour crimes de guerre* [en ligne : https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2026/07/lebanon-israeli-attacks-killing-children-wiping-out-families-must-be-investigated-as-war-crimes/#:~:text=Amnesty%20International%20a,droit%20international%20humanitaire%2C].

[6] L'arrêt emblématique de la Cour internationale de Justice (CIJ) qui n'a pas été respecté est l'affaire des ***Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*** [en ligne : https://www.icj-cij.org/fr/affaire/70]. S'agissant des ordonnances, on pense à celles du 26 janvier et du 24 mai 2024 dans l'affaire *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza* (Afrique du Sud c. Israël) [en ligne : https://www.icj-cij.org/fr/affaire/192/ordonnances]. Concernant les avis consultatifs, on peut penser au refus initial du Royaume-Uni de respecter les demandes formulées par la Cour des *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965* : voir Avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019, p. 95 [en ligne : https://www.icj-cij.org/fr/affaire/169].

cette organisation, qui était et qui reste une belle et grande idée »[7]. Un tel électrochoc est d'autant plus nécessaire devant l'impossible amendement de la *Charte des Nations Unies*.

### *B. L'impossible amendement de la Charte des Nations Unies*

Lors des négociations qui ont conduit à l'adoption de la *Charte des Nations Unies*, les puissances victorieuses de la deuxième guerre mondiale avaient réussi à se faire reconnaître un droit de veto sur l'adoption de toute résolution prenant la forme d'une décision du Conseil de sécurité. Conféré par l'article 27 § 3 selon lequel les décisions du Conseil de sécurité sur des questions autres que des questions de procédure sont prises par « un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents », ce droit de véto est celui qui a rendu – et rendra pour longtemps, voire toujours – l'ONU impuissante à atteindre les buts et appliquer les principes sur lesquels elle est fondée. Utilisé à de multiples reprises depuis 1945 et l'ayant été par les cinq membres permanents dans des situations diversifiées, le dernier exercice du droit de véto remonte au 22 février 2022 et a permis à la Russie d'empêcher l'adoption d'un projet de résolution, se voulant une décision à portée contraignante, condamnant l'invasion de l'Ukraine par la Russie et exigeant le retrait des troupes russes d'Ukraine[8].

L'existence d'un tel droit de veto a ainsi eu des répercussions majeures dans l'exercice de la compétence de l'ONU en matière de paix et de sécurité internationales, mais également sur des questions telles l'admission (article 4 § 2), la suspension (article 5) ou l'exclusion (article 6) des États membres dans l'organisation. C'est l'exercice d'un tel droit par la Russie – ou la menace de son exercice par celle-ci – qui empêche actuellement l'ONU d'adopter une quelconque mesure de sanctions contre la Russie et de permettre à celle-ci de participer à ses travaux sans égard à son comportement.

Ce droit de véto est d'ailleurs protégé par la procédure d'amendement prévue aux articles 108 et 109 de la *Charte* qui méritent d'être lus :

Article 108

[7] François BROUSSEAU, « L'ONU est-elle inutile ? », Radio-Canada, 24 octobre 2022 [en ligne : https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1927051/nations-unies-guerre-ukraine-conseil-securite]

[8] En application de la résolution sur l'union pour le maintien de la paix (Résolution Acheson), l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait quant à elle, le 2 mars 2022, la résolution ES-11/1 dans des termes analogues à ceux que comportait le projet de résolution ayant fait l'objet de l'exercice du droit de veto par la Russie. Ainsi, elle « exige[ait] que la Russie cesse immédiatement de recourir à la force contre l'Ukraine », déplorait « dans les termes les plus vifs l'agression de la Russie contre l'Ukraine » et affirmait « son attachement à la souveraineté, l'indépendance, l'unité et l'intégrité territoriale de ce pays, y compris de ses eaux territoriales ». Cette résolution était adoptée par la majorité des 193 États membres des Nations Unies, 141 pays votant pour, cinq votant contre (Russie, Biélorussie, Corée du Nord, Érythrée, Syrie) et 35 s'abstenant (14 pays eurasiatiques dont la Chine, 4 pays du continent américain et 17 pays africains), 12 pays n'ayant pas pris part au vote. Le texte de cette résolution est accessible à l'adresse https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/293/37/PDF/N2229337.pdf?OpenElement.

> Les amendements à la présente Charte entreront en vigueur pour tous les Membres des Nations Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres de l'Organisation, *y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité*.

Article 109

1. Une conférence générale des Membres des Nations Unies, aux fins d'une révision de la présente Charte, pourra être réunie aux lieu et date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers et par un vote de neuf quelconques des membres du Conseil de sécurité. Chaque Membre de l'Organisation disposera d'une voix à la conférence.
2. Toute modification à la présente Charte recommandée par la conférence à la majorité des deux tiers prendra effet lorsqu'elle aura été ratifiée, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres des Nations Unies, *y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité*.
3. Si cette conférence n'a pas été réunie avant la dixième session annuelle de l'Assemblée générale qui suivra l'entrée en vigueur de la présente Charte, une proposition en vue de la convoquer sera inscrite à l'ordre du jour de cette session, et la conférence sera réunie, s'il en est ainsi décidé par un vote de la majorité de l'Assemblée générale et par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de sécurité. (*italiques de l'auteur*)

La difficulté d'amender la *Charte des Nations Unies* est bien réelle comme le révèle le fait que seuls quatre articles ont fait l'objet d'amendements depuis l'entrée en vigueur de la *Charte* en 1945. Adoptés et entrés en vigueur entre 1963 et 1973, ces amendements visaient pour l'essentiel à augmenter le nombre des membres du Conseil de sécurité de 11 à 15 et du Conseil économique et social de 18 à 54, avec des ajustements à d'autres articles, en conséquence et modifier également les dispositions relatives à la conférence générale des Membres des Nations Unies, aux fins d'une révision de la Charte. Se sont donc écoulés près de 50 ans depuis l'entrée en vigueur de ces modifications somme toute mineures à la *Charte*, alors que des changements à celle-ci s'imposent clairement de façon à permettre à l'organisation qu'elle a mise sur pied d'accomplir sa mission.

L'impossibilité de modifier la *Charte*, qu'il s'agisse des petites ou grandes réformes envisagées par l'organisation, pour reprendre la distinction proposée par l'actuel président de notre Société[9], est démontrée par le fait qu'aucune initiative d'amendement n'a émané des propositions faites par plusieurs secrétaires généraux des Nations Unies ou de rapports établis par des groupes de personnalités politiques ou de sages, particulièrement en regard du Conseil

[9] Voir François ROCH, « Réflexion sur les évolutions possibles et nécessaires du paradigme onusien : peut-on envisager une réforme majeure du système ? », dans *Mélanges en l'honneur du Professeur Auguste Mampuya*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 40 et ss.

de sécurité et de l'exercice, voire de l'existence du droit de veto. Celui-ci appelait de ses vœux une réforme majeure qui transformerait radicalement sa nature et permettrait à l'ONU de faire un « saut quantique »[10]. Un tel saut quantique nécessite selon moi d'envisager de remplacer l'ONU par une nouvelle institution et de proposer la création d'une véritable Union mondiale.

## II. Le projet de création d'une Union mondiale

Bien que la situation prévalant aujourd'hui ne soit pas la même que celle à l'époque où l'on a décidé de remplacer la Société des Nations par l'Organisation des Nations Unies, une solution similaire à celle retenue alors me semble s'imposer et devrait donner lieu à la convocation d'une Conférence pour une Union mondiale de l'Humanité (A) dont l'objectif serait l'adoption d'une *Constitution de l'Humanité* dont je présenterai le contenu idéal (B).

### *A. La convocation d'une Conférence pour une Union mondiale de l'Humanité*

Le projet de mettre sur pied une nouvelle organisation mondiale m'a amené à m'intéresser, ce que je n'avais pas fait à ce jour, à la procédure qui a été suivie pour mettre fin à l'existence de la Société des Nations et pour faire naître l'Organisation des Nations Unies. À cet égard, il y a lieu de remarquer que les idéateurs de l'ONU se sont résolument inscrits à l'extérieur du cadre juridique existant et ont écarté l'idée d'utiliser les dispositions du *Pacte de la Société des Nations* (ci-après « Pacte ») pour faire émerger la nouvelle institution dont la création était souhaitée au moment de l'adoption de la *Déclaration des Nations Unies* en 1942.

Pour modifier ce *Pacte* et lui substituer une nouvelle *Charte des Nations Unies*, il aurait fallu avoir recours à la procédure d'amendement prévue à son article 26. Celle-ci prévoyait que les « amendements au *Pacte* entrer[aie]nt en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société, dont les représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux, dont les représentants forment l'Assemblée ». S'agissant des représentants du Conseil et de ses « membres permanents », l'article 4 du *Pacte* les identifiait, sans mentionner qu'il s'agissait de ses membres permanents, comme étant les Puissances alliées et associées, lesquelles étaient au départ, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni, à l'exclusion des États-Unis d'Amérique dont le Sénat avait refusé au président Woodrow Wilson l'autorisation de ratifier le *Traité de Versailles*. Quant aux autres représentants formant l'assemblée, les retraits du Brésil, du Japon, de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne ainsi que l'exclusion de l'URSS n'auraient pas permis à ces États qui n'étaient plus membres de la SDN de ratifier tout amendement dans ce sens.

Ainsi, la formule choisie pour créer une nouvelle organisation internationale et adopter son acte constitutif sera de convoquer une conférence internationale à cette fin. C'est ce qui se produisit à San Francisco lors de la Conférence des Nations Unies pour l'organisation internationale qui avait été convoquée conjointement par les États-Unis d'Amérique, la Chine,

[10] *Id*., p. 95.

le Royaume-Uni et l'Union des républiques socialistes soviétiques et auxquels se joindront 46 autres pays, soit les 42 autres pays ayant déclaré la guerre à l'Allemagne et au Japon et signé la *Déclaration des Nations Unies* de 1942 ainsi que l'Argentine, le Danemark, la République socialiste soviétique de Biélorussie et la République socialiste soviétique d'Ukraine.

Si la question de l'octroi d'un droit de véto aux cinq membres permanents de la future organisation faillit faire échouer la conférence, les délégués s'entendirent sur le texte d'une *Charte des Nations Unies*, l'adoptèrent à l'unanimité le 25 juin 1945 lors de la dernière séance plénière à l'Opéra de San Francisco (ce qui fait bien plaisir au président de l'Observatoire québécois d'art lyrique et au directeur de *L'Opéra- Revue québécoise d'art lyrique* que je suis!) et y apposèrent leur signature le lendemain 26 juin. Dans son allocution de clôture de la Conférence, le président des États-Unis d'Amérique Harry Truman affirma ce qui suit :

> La Charte des Nations Unies que vous venez de signer constitue une base solide sur laquelle nous pourrons édifier un monde meilleur. Cet acte qui entre dans l'histoire vous honore. Entre la victoire en Europe et la victoire finale dans la plus destructive des guerres, vous avez remporté une victoire sur la guerre elle-même... Grâce à cette Charte, le monde peut commencer à entrevoir le moment où tous les êtres humains pourront vivre une vie décente d'hommes libres […][11].

Je crois qu'il est difficile aujourd'hui de croire que la *Charte des Nations Unies* est cette base solide sur laquelle pourrait être édifié un monde meilleur et que les êtres humains vivent aujourd'hui, sous le règne de l'ONU et de sa *Charte*, une vie décente d'hommes libres. Parlez-en aux Ukrainiens, aux Ouïghours… et aux Iraniennes!

C'est la raison pour laquelle il faut avoir l'audace de proposer que soit convoquée une nouvelle conférence internationale dont le mandat serait de créer une nouvelle organisation mondiale pour remplacer une Organisation des Nations Unies dont l'impuissance est indéniable. Je suggère que des États ayant à cœur l'existence d'une organisation mondiale efficace[12], prennent l'initiative de convoquer une Conférence pour une Union mondiale de l'Humanité et jettent à leur tour les bases d'une nouvelle organisation internationale et préparent un projet de traité visant à établir une *Constitution de l'Humanité* dont je vous présenterai ce qui m'apparaîtrait comme étant le contenu idéal.

---

[11] Il s'agissait des 42 autres pays ayant déclaré la guerre à l'Allemagne et au Japon et signé la *Déclaration des Nations Unies* de 1942 ainsi que l'Argentine, le Danemark, la République socialiste soviétique de Biélorussie et la République socialiste soviétique d'Ukraine. Voir à ce sujet NATIONS UNIES, *La Conférence de San Francisco* [en ligne : https://www.un.org/fr/about-us/history-of-the-un/san-francisco-conference]

[12] Une telle initiative pourrait s'inspirer de celle qui fut à l'origine de la conférence d'Ottawa sur les mines antipersonnel visant à sortir de l'impasse la négociation d'un traité interdisant les mines antipersonnel ayant débuté en 1992. Le processus d'Ottawa conduira à l'adoption à Oslo en Norvège en 1997 de la *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction* à laquelle sont aujourd'hui parties 162 États : voir à ce sujet Discours du premier ministre canadien sur l'interdiction des mines antipersonnel, 3 décembre 1997, reproduit dans *Perspective monde*, [en ligne : https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1874].

### *B. Le contenu idéal d'une Constitution de l'Humanité*

Je me suis autorisé un nouvel exercice et ai rédigé un projet de *Traité établissant une Constitution pour l'Humanité*. Ceux et celles qui s'intéressent à la construction européenne auront deviné que le titre de cet instrument est inspiré de celui du projet de *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*[13]. Si certaines dispositions de ce projet auront été une source d'inspiration pour moi, ses 448 articles, sans parler des multiples protocoles, annexes et déclarations qui y sont rattachés, rendent ce texte illisible et en font un exemple à ne pas suivre. En revanche, le *Pacte de la Société des Nations* est un exemple de concision qui est digne de mention, la *Charte des Nations Unies* comportant quant à elle 111 articles, auxquels s'ajoutent les 70 articles du *Statut de la Cour internationale de Justice* qui lui est annexé.

Le défi de rédaction d'une future *Constitution de l'Humanité* est de préférer la concision à l'exhaustivité, d'assurer une continuité entre l'Organisation des Nations Unies et l'organisation qui lui succéderait, notamment lorsqu'il s'agit des questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité et la nouvelle Union mondiale de l'Humanité, mais aussi d'innover en n'y insérant pas les dispositions qui sont à l'origine des « blocages profonds » et y intégrant des règles qui permettront de faire un « saut quantique ».

Je joins en annexe un projet de *Traité établissant une Constitution pour l'Humanité*. En se déclinant en 75 articles ainsi que les sept (7) articles de son annexe, il se situe à mi-parcours entre le texte du *Pacte de la Société des Nations* et la *Charte des Nations Unies* et me semble répondre au souci de concision que devraient avoir à l'esprit ses rédacteurs et rédactrices. Son degré de lisibilité a sans doute été amélioré par rapport au texte du *Pacte* et de la *Charte* en ce que les articles sont plus brefs et que les références croisées, donc à d'autres articles du texte, ont été supprimées et que le nombre d'organes principaux a été réduit et leur dénomination simplifiée.

Je me permets de signaler les dispositions qui visent à innover et à conférer à la nouvelle organisation mondiale les moyens d'atteindre sa mission :

1) L'institution d'une citoyenneté de l'Union mondiale ;
2) L'enchâssement des droits énoncés dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* au bénéfice des personnes détenant la citoyenneté de l'Union ;
3) L'insertion en annexe du projet de Constitution d'une *Charte des droits et devoirs fondamentaux de l'Humanité et de la Nature*, dont le texte reprend celui du projet de la *Déclaration universelle des droits de l'Humanité*[14] et vise à assurer le respect des droits de

[13] Préparé par la Convention sur l'avenir de l'Europe présidée par l'ancien président français Valéry Giscard d'Estaing, ce projet n'a pas connu le sort désiré et n'a pas été adopté. Son contenu a toutefois été largement repris dans le *Traité de Lisbonne*. Le texte intégral du projet est accessible à l'adresse http://publications.europa.eu/resource/cellar/7ae3fd7e-8820-413e-8350-b85f9daaab0c.0009.02/DOC_1.

[14] Rédigée à la demande du président François Hollande par un comité présidé par l'ancienne ministre de l'Environnement Corinne Lepage, le texte de cette déclaration est intégré au rapport final de l'équipe de rédaction en date du 25 septembre 2015 et est accessible à l'adresse

la Nature[15], par laquelle l'Union et ses États membres, ainsi que les personnes détenant la citoyenneté de l'Union, s'engagent à reconnaître les droits et assumer les devoirs énoncés dans cette Charte ;

4) La création d'une Assemblée de l'Humanité se voyant conférer la compétence d'adopter des lois de l'humanité ;

5) L'institution d'un Conseil de l'Humanité de 30 États membres, dont aucun ne possède un droit de veto et dont la procédure de vote prévoit par ailleurs des majorités qualifiées ;

6) L'attribution au Conseil de la compétence principale en matière de paix et sécurité internationales ;

7) L'établissement des Forces de la paix de l'Humanité chargées de conseiller et d'assister le Conseil pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire qui lui seraient nécessaires pour assurer la paix et la sécurité internationales ;

8) Le maintien du droit à la légitime défense ;

9) L'insertion d'un chapitre sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes visant à assurer la reconnaissance et le respect de ce droit ;

10) L'institution d'un Tribunal de l'Humanité en tant qu'organe judiciaire principal de l'Union dont les Membres de l'Union sont assujettis à la compétence.

* * *

L'adoption d'une *Constitution de l'Humanité* régissant les activités de la nouvelle Union mondiale pourrait véritablement contribuer à une mobilisation destinée à préserver les générations futures, encore et pour toujours, comme le proclamait le préambule de la *Charte des Nations Unies*, « du fléau de la guerre », pour créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international et pour « favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ».

Et pour reprendre la suite de ce préambule, sans doute a-t-on besoin d'une telle constitution pour pratiquer la tolérance, pour vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage, pour unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales, pour accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des

https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/154000687.pdf. Il y a lieu de noter que j'ai intégré les principes énoncés dans cette déclaration à l'article 1 § 3 du projet de *Constitution de l'Humanité* et ai inclus les droits et devoirs dans le projet de *Charte des droits et devoirs fondamentaux de l'Humanité* se trouvant dans l'annexe du projet.

[15] Sur la reconnaissance des droits de la « Nature », voir Yenny VEGA CARDENAS et Daniel TURP, « Des droits fondamentaux de la Nature à la personnalité juridique du Fleuve Saint-Laurent », dans Yenny VEGA CARDENAS et Daniel TURP (dir.), *Une personnalité juridique pour le Fleuve Saint-Laurent et les fleuves du monde*, Montréal, JFD, 2021, p. 455.

armes, sauf dans l'intérêt commun et pour recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples ?

J'ose espérer quant à moi que l'Humanité se dotera, un jour, d'une constitution vivante, qui en serait, pour reprendre par analogie la formule du grand internationaliste québécois Jacques-Yvan Morin appliquée à l'adoption d'une constitution nationale, « le miroir, mais aussi le portrait idéal »[16].

[16] Voir Jacques-Yvan MORIN, « Pour une nouvelle Constitution du Québec », (1985) 30 *Revue de droit de McGill* 171, p. 220.

## ANNEXE

## TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION DE L'HUMANITÉ

## PRÉAMBULE

## NOUS, DE L'HUMANITÉ,

*Rappelant* que l'Humanité, qui inclut tous les individus et organisations humaines, comprend à la fois les générations passées, présentes et futures, et que la continuité de l'Humanité repose sur ce lien intergénérationnel,

*Réaffirmant* que la Terre, foyer de l'Humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance et que l'existence et l'avenir de l'Humanité sont indissociables de la nature,

## RÉSOLUS,

- à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des États et des peuples et de l'Humanité,
- à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et des autres sources du droit international,
- à favoriser le développement durable par la prospérité économique, le progrès social et la diversité culturelle et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

## AVONS DÉCIDÉ D'ASSOCIER NOS EFFORTS POUR RÉALISER CES DESSEINS

- en conséquence, nos représentants, et munis de pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, ont adopté le présent Traité établissant une Constitution de l'Humanité (ci-après « Constitution ») et créent par les présentes une organisation qui prendra le nom de l'Union mondiale pour l'Humanité (ci-après « Union mondiale » ou « Union »)

## Chapitre I

## BUTS ET PRINCIPES

### Article 1

1. Les buts de l'Union sont les suivants :

1. Développer entre les États et peuples des relations amicales, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ;
2. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits fondamentaux pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ;

3. Être un centre où s'harmonisent les efforts des États vers ces fins communes.
4. Œuvrer pour le développement durable fondé sur une croissance économique équilibrée, tendant au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.
5. Promouvoir le progrès scientifique et technique.
6. Maintenir la paix et la sécurité internationales et, à cette fin, prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix.
7. Réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix.

2. L'Union et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés au paragraphe 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

1. L'Union est fondée sur le principe de l'égalité de ses Membres.
2. Les Membres de l'Union, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Constitution.
3. Les Membres de l'Union règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.
4. Les Membres de l'Union s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout membre, soit de toute autre manière incompatible avec les buts de l’Union.
5. Les Membres de l'Union donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Constitution et s'abstiennent de prêter assistance à un membre contre lequel l'Union entreprend une action préventive ou coercitive.
6. L'Union fait en sorte que les États qui ne sont pas Membres agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.
7. Aucune disposition de la présente Constitution n'autorise l’Union à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence d'un État membre ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Constitution ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l’application des mesures coercitives prévues au chapitre IX.

3. L'Union et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés au paragraphe 1, doivent également agir conformément aux principes suivants :

1. Le principe de responsabilité, d'équité et de solidarité, intragénérationnelles et intergénérationnelles, qui exige de la famille humaine et notamment des États d'œuvrer, de manière commune et différenciée, à la sauvegarde et à la préservation de l'Humanité et de la terre.

2. Le principe de dignité de l'Humanité et de ses membres implique la satisfaction de leurs besoins fondamentaux ainsi que la protection de leurs droits intangibles. Chaque génération garantit le respect de ce principe dans le temps.

3. Le principe de continuité de l'existence de l'Humanité garantit la sauvegarde et la préservation de l'Humanité et de la terre, à travers des activités humaines prudentes et respectueuses de la nature, notamment du vivant, humain et non humain, mettant tout en œuvre pour prévenir toutes les conséquences transgénérationnelles graves ou irréversibles.

4. Le principe de non-discrimination à raison de l'appartenance à une génération préserve l'Humanité, en particulier les générations futures et exige que les activités ou mesures entreprises par les générations présentes n'aient pas pour effet de provoquer ou de perpétuer une réduction excessive des ressources et des choix pour les générations futures.

## CHAPITRE II

## CITOYENNETÉ

### Article 2

1. Toute personne ayant la nationalité d'un État membre possède la citoyenneté de l'Union.

2. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

## Chapitre III

## DROITS FONDAMENTAUX

### Article 3

1. L'Union et ses États membres reconnaissent aux personnes détenant la citoyenneté de l'Union les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, laquelle a la même valeur juridique que la présente Constitution.

2. L'Union et ses États membres, ainsi que les personnes détenant la citoyenneté de l'Union, s'engagent à reconnaître les droits et à assumer les devoirs énoncés dans la Charte des droits et devoirs fondamentaux de l'Humanité en annexe de la présente Constitution.

## CHAPITRE IV

## MEMBRES

### Article 4

1. Sont Membres originaires de l’Union les États qui, ayant participé à la Conférence pour une Union mondiale de l’Humanité, signent la présente Constitution et expriment leur consentement à être liés par celle-ci.
2. Peuvent devenir Membres de l’Union tous autres États qui acceptent les obligations de la présente Constitution et, au jugement de l'Union, sont capables de les remplir et disposés à le faire.
3. L'admission comme Membres de l’Union de tout État remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée sur recommandation du Conseil.

### Article 5

Un Membre de l'Union contre lequel une action préventive ou coercitive a été entreprise par le Conseil peut être suspendu par l'Assemblée, sur recommandation du Conseil, de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre. L'exercice de ces droits et privilèges peut être rétabli par le Conseil.

### Article 6

Si un Membre de l'Union enfreint de manière persistante les principes énoncés dans la présente Constitution, il peut être exclu de l'Union par l'Assemblée sur recommandation du Conseil.

## Chapitre V

## ORGANES

### Article 7

1. Il est créé comme organes principaux de l’Union : une Assemblée, un Conseil, un Tribunal et un Secrétariat.
2. Les organes principaux pourront créer les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pour l’accomplissement de leurs fonctions.

### Article 8

Aucune restriction ne sera imposée par l'Union à l'accès des hommes et des femmes, dans des conditions égales, à toutes les fonctions, dans ses organes principaux et subsidiaires.

## CHAPITRE VI

## ASSEMBLÉE

### COMPOSITION

#### Article 9

1. L'Assemblée de l'Humanité (ci-après « Assemblée ») est composée des membres originaires de l'Union et des autres États admis en application de la présente Constitution.

### FONCTIONS ET POUVOIRS

#### Article 10

1. L'Assemblée exerce le pouvoir législatif et adopte des lois de l'Humanité.

2. L'Assemblée peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Constitution ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Constitution.

#### Article 11

1. L'Assemblée peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Union, soit au Conseil, soit aux Membres et au Conseil.
2. L'Assemblée peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'un quelconque des Membres, ou par le Conseil.
3. L'Assemblée peut attirer l'attention du Conseil sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

#### Article 12

1. Tant que le Conseil remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Constitution, l'Assemblée ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil ne le lui demande.
2. Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil, porte à la connaissance de l'Assemblée lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil ; il avise de même l'Assemblée ou, si l'Assemblée ne siège pas, les Membres de l'Union, dès que le Conseil cesse de s'occuper desdites affaires.

**Article 13**

L'Assemblée élabore des études et fait des recommandations en vue de développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification, de même qu'en vue de développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique, et faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

**Article 14**

1. L'Assemblée reçoit et étudie les rapports annuels et les rapports spéciaux du Conseil ; ces rapports comprennent un compte rendu des mesures que le Conseil a décidées ou prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales.
2. L'Assemblée reçoit et étudie les rapports des autres organes de l'Union.

**Article 15**

1. L'Assemblée examine et approuve le budget de l'Union.
2. Les dépenses de l'Union sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée.

**VOTE**

**Article 16**

1. Chaque membre dispose d'une voix.
2. Les lois de l'Assemblée sont prises à la majorité simple.
3. Les décisions de l'Assemblée sur certaines questions considérées importantes sont prises à la majorité des deux tiers. Sont considérées comme des questions importantes les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'élection des membres du Conseil, l'admission de nouveaux Membres dans l'Union, la suspension des droits et privilèges de Membres, l'exclusion de Membre et les questions budgétaires.
4. Les décisions sur d'autres questions, y compris la détermination de nouvelles catégories de questions à trancher à la majorité des deux tiers, sont prises à la majorité des membres présents et votants.

**Article 17**

Un Membre de l'Union en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Union ne peut participer au vote à l'Assemblée si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée

peut néanmoins autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.

### PROCÉDURE

#### Article 18

L'Assemblée tient une session annuelle régulière et, lorsque les circonstances l'exigent, des sessions extraordinaires. Celles-ci sont convoquées par le Secrétaire général sur la demande du Conseil ou de la majorité des Membres de l'Union.

#### Article 19

L'Assemblée établit son règlement intérieur. Elle désigne son Président pour chaque session.

#### Article 20

L'Assemblée peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

## Chapitre VII : CONSEIL

### COMPOSITION

#### Article 21

1. Le Conseil de l'Humanité (ci-après « Conseil ») se compose de 30 Membres de l'Union.
2. Ces membres sont élus par l'Assemblée qui tient spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des Membres de l'Union au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Union, et aussi d'une répartition géographique équitable.
3. Les membres du Conseil sont élus pour une période de trois ans.
4. Chaque membre du Conseil a un représentant au Conseil.

### FONCTIONS ET POUVOIRS

#### Article 22

1. Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Union, ses Membres confèrent au Conseil la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil agit en leur nom.
2. Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil agit conformément aux buts et principes de l'Union.

3. Le Conseil soumet pour examen des rapports annuels et, le cas échéant, des rapports spéciaux à l'Assemblée.

**Article 23**

Les Membres de l'Union conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil conformément à la présente Constitution.

**Article 24**

Afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde, le Conseil est chargé, avec l'assistance des Forces de la paix de l'Union, d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres de l'Union en vue d'établir un système de réglementation des armements.

**VOTE**

**Article 25**

1. Chaque membre du Conseil dispose d'une voix.
2. Les décisions du Conseil sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de 16 membres.
3. Les décisions du Conseil sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de 20 de ses membres.

**PROCÉDURE**

**Article 26**

1. Le Conseil tient des réunions périodiques auxquelles chacun de ses membres peut, s'il le désire, se faire représenter par un membre de son gouvernement ou par quelque autre représentant spécialement désigné.
2. Le Conseil peut tenir des réunions à tous endroits autres que le Siège de l'Union qu'il juge les plus propres à faciliter sa tâche.

**Article 27**

Le Conseil établit son règlement intérieur, dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

**Article 28**

Tout Membre de l'Union qui n'est pas membre du Conseil peut participer, sans droit de vote, à la discussion de toute question soumise au Conseil, chaque fois que celui-ci estime que les intérêts de ce Membre sont particulièrement affectés.

### Article 29

Tout Membre de l'Union qui n'est pas membre du Conseil ou tout État qui n'est pas Membre de l'Union, s'il est partie à un différend examiné par le Conseil, est convié à participer, sans droit de vote, aux discussions relatives à ce différend. Le Conseil détermine les conditions qu'il estime justes de mettre à la participation d'un État qui n'est pas Membre de l'Union.

## Chapitre VIII

## RÈGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFÉRENDS

### Article 30

1. Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix.
2. Le Conseil, s'il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par de tels moyens.

### Article 31

Le Conseil peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre États ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

### Article 32

1. Tout Membre de l'Union peut attirer l'attention du Conseil ou de l'Assemblée sur un différend.
2. Un État qui n'est pas Membre de l'Union peut attirer l'attention du Conseil ou de l'Assemblée sur tout différend auquel il est partie, pourvu qu'il accepte préalablement, aux fins de ce différend, les obligations de règlement pacifique prévues dans la présente Constitution.

### Article 33

1. Le Conseil peut, à tout moment de l'évolution d'un différend, recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées.
2. Le Conseil devra prendre en considération toutes procédures déjà adoptées par les parties pour le règlement de ce différend.

3. En faisant les recommandations prévues au présent Article, le Conseil doit aussi tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties au Tribunal conformément aux dispositions de son Statut.

**Article 34**

1. Si les parties à un différend de la nature mentionnée à l'Article 30 ne réussissent pas à le régler par les moyens indiqués audit Article, elles le soumettent au Conseil.
2. Si le Conseil estime que la prolongation du différend semble, en fait, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il décide s'il doit agir en application de l'Article 33 ou recommander tels termes de règlement qu'il juge appropriés.

**Article 35**

Le Conseil peut, si toutes les parties à un différend le demandent, faire des recommandations à celles-ci en vue d'un règlement pacifique de ce différend.

## Chapitre IX

## ACTION EN CAS DE MENACE CONTRE LA PAIX, DE RUPTURE DE LA PAIX ET D'ACTE D'AGRESSION

**Article 36**

Le Conseil constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 38 et 39 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

**Article 37**

Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil tient dûment compte de cette défaillance.

**Article 38**

Le Conseil peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres de l'Union à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

**Article 39**

Si le Conseil estime que les mesures prévues à l'Article 38 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres de l'Union.

**Article 40**

1. Sont établies les Forces de la paix de l'Humanité chargées de conseiller et d'assister le Conseil pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel.
2. Les Forces de la paix sont composées des chefs d'état-major des membres du Conseil ou de leurs représentants. Elles convient tout Membre qui n'est pas représenté dans les Forces d'une façon permanente à s'associer à elles, lorsque la participation de ce Membre à leurs travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution de leurs tâches.
3. Les Forces de la paix sont responsables, sous l'autorité du Conseil, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil.

**Article 41**

1. Tous les Membres de l'Union, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.
2. L'accord ou les accords susvisés fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir.
3. L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil. Ils seront conclus entre le Conseil et des Membres de l'Union, ou entre le Conseil et des groupes de Membres de l'Union.

**Article 42**

Lorsque le Conseil a décidé de recourir à la force, il doit, avant d'inviter un Membre non représenté au Conseil à fournir des forces armées en exécution des obligations contractées en vertu de l'Article 41, convier ledit Membre, si celui-ci le désire, à participer aux décisions du Conseil touchant l'emploi de contingents des forces armées de ce Membre.

**Article 43**

Afin de permettre à l'Union de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, des Membres de l'Union maintiendront des contingents nationaux de forces de la paix immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Le Conseil, avec l'aide de ses Forces de la paix, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée.

**Article 44**

Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil avec l'aide des Forces de la Paix.

**Article 45**

1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par les Membres de l'Union ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil.
2. Ces décisions sont exécutées par les Membres de l'Union directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie.

**Article 46**

Les Membres de l'Union s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil.

**Article 47**

Si un État est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil, tout autre État, qu'il soit ou non Membre de l'Union, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil au sujet de la solution de ces difficultés.

**Article 48**

1. Aucune disposition de la présente Constitution ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre de l'Union est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales.
2. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Constitution, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

## Chapitre X : ACCORDS RÉGIONAUX

### Article 49

1. Aucune disposition de la présente Constitution ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes de l'Union.
2. Les Membres de l'Union qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil.
3. Le Conseil encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du Conseil.

### Article 50

Le Conseil utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil.

Le Conseil doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

## Chapitre XI

## RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES

### Article 51

1. Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'Union par des accords négociés entre l'Union et celles-ci.
2. Les institutions ainsi reliées à l'Union sont désignées ci-après par l'expression « institutions spécialisées ».

### Article 52

L'Union formule des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées.

### Article 53

L'Union provoque, lorsqu'il y a lieu, des négociations entre les États intéressés en vue de la création de toutes nouvelles institutions spécialisées nécessaires pour atteindre les buts et respecter les principes énoncés à l'article 1 de la présente Constitution

### Article 54

L'Assemblée est chargée de remplir les fonctions énoncées au présent chapitre.

## Chapitre XII

## DROIT DES PEUPLES À DISPOSER D'EUX-MÊMES

### Article 55

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique.

2. La création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même.

3. En vertu de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples assurent librement leur développement économique, social et culturel.

4. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.

4. Les États parties à la présente Constitution, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit.

5. Les Membres de l'Union qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Constitution et, à cette fin :

**a.** d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, de les traiter avec équité et de les protéger contre les abus ;

**b**. de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres

institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement ;

**c**. d'affermir la paix et la sécurité internationales ;

d. de communiquer régulièrement au Secrétaire général, à titre d'information, sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables.

## Chapitre XIII : TRIBUNAL

### Article 56

Le Tribunal de l'Humanité (ci-après « Tribunal ») constitue l'organe judiciaire principal de l'Union. Il fonctionne conformément à un Statut élaboré par les membres du tribunal.

### Article 57

1. Tous les Membres de l'Union sont soumis à la compétence du Tribunal.
2. Les conditions dans lesquelles les États qui ne sont pas Membres de l'Union sont soumis à la compétence du Tribunal sont déterminées, dans chaque cas, par l'Assemblée sur recommandation du Conseil.

### Article 58

1. Chaque Membre de l'Union s'engage à se conformer aux jugements du Tribunal dans tout litige auquel il est partie.
2. Si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un jugement rendu par le Tribunal, l'autre partie peut recourir au Conseil et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut décider des mesures à prendre pour faire exécuter le jugement.

### Article 59

Aucune disposition de la présente Constitution n'empêche les Membres de l'Union de confier la solution de leurs différends à d'autres tribunaux en vertu d'accords déjà existants ou qui pourront être conclus à l'avenir.

### Article 60

1. L'Assemblée ou le Conseil peut demander au Tribunal un avis consultatif sur toute question juridique
2. Tous autres organes de l'Union et des institutions spécialisées peuvent recevoir de l'Assemblée une autorisation de demander au Tribunal un avis consultatif sur toute question juridique qui se poserait dans le cadre de leur activité.

## Chapitre XIV : SECRÉTARIAT

### Article 61

Le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Union. Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée sur recommandation du Conseil. Il est le plus haut fonctionnaire de l'Union.

### Article 62

Le Secrétaire général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée et du Conseil. Il remplit toutes autres fonctions dont il est chargé par ces organes. Il présente à l'Assemblée et au Conseil un rapport annuel sur l'activité de l'Union.

### Article 63

Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

### Article 64

1. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Union. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Union.
2. Chaque Membre de l'Union s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

### Article 65

1. Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée et le Conseil.
2. La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Union les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible.

## Chapitre XV

## ENREGISTREMENT DES TRAITÉS

### Article 66

1. Tout traité conclu par un Membre de l’Union sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui.
2. Aucun traité qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article ne pourra être invoqué devant un organe de l'Union.

## Chapitre XVI

## PERSONNALITÉ ET CAPACITÉ

### Article 67

L'Union jouit de la personnalité juridique et détient, sur le territoire de chacun de ses Membres, la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

## Chapitre XVII

## PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

### Article 68

1. L'Union jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.
2. Les représentants des Membres de l’Union et les fonctionnaires de l'Union jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Union.
3. L'Assemblée peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou négocier avec les Membres des traités à cet effet.

## Chapitre XVIII

## AMENDEMENTS ET RÉVISION

### Article 69

Les amendements à la présente Constitution entreront en vigueur pour tous les Membres de l’Union quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée et approuvés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres de l'Union

### Article 70

Une conférence générale des Membres de l'Union, aux fins d'une révision de la présente Constitution, pourra être réunie au lieu et à la date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée à la majorité des deux tiers. Chaque Membre de l'Union disposera d'une voix à la conférence.

### Article 71

Toute modification à la présente Constitution recommandée par la conférence à la majorité des deux tiers prendra effet lorsqu'elle aura été ratifiée, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres de l'Union.

## Chapitre XIX

## SIGNATURE ET CONSENTEMENT

### Article 72

1. La présente Constitution est ouverte à la signature des États ayant participé à la Conférence pour une Union mondiale de l'Humanité.
2. Les États expriment leur consentement à être liés par la présente Constitution conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.
3. Les instruments des États ayant exprimé leur consentement à être liés par la présente Constitution seront déposés auprès du Secrétaire général, qui notifiera chaque dépôt à tous les États.
4. La présente Constitution entrera en vigueur après le dépôt des instruments d'une majorité des États ayant exprimé leur consentement à être liés par la présente Constitution. Un procès-verbal de dépôt des ratifications sera ensuite dressé par le Secrétaire général de l'Union qui en communiquera copie à tous les États.
5. L'entrée en vigueur de la présente Constitution pour les États qui exprimeront leur consentement à être liés après l'entrée en vigueur de la présente Constitution se fera à la date indiquée dans l'instrument exprimant ce consentement.

## Chapitre XX

## DISPOSITIONS FINALES

## LANGUES ET TRADUCTIONS

### Article 73

La présente Constitution, dont les textes français, anglais, arabe, chinois, espagnol et russe font foi, sera diffusée par le Secrétaire général et déposée dans les archives de l'Union.

Des traductions de la présente Constitution dans l'ensemble des langues parlées au sein de l'Union seront préparées par le Secrétariat, diffusées par celui-ci et déposées dans les archives de l'Union

Des copies dûment certifiées conformes seront remises par le Secrétaire général aux membres et à toute personne détenant la citoyenneté de l'Union qui en fait la demande.

## SUPRÉMATIE

### Article 74

En cas de conflit entre les obligations des Membres de l'Union en vertu de la présente Constitution et leurs obligations en vertu de tout autre traité, les premières prévaudront.

## TITRE ABRÉGÉ

### Article 75

Le présent Traité établissant une Constitution de l'Humanité peut être cité comme la Constitution de l'Humanité.

EN FOI DE QUOI les représentants des États ont signé la présente Constitution

FAIT à [*ajouter le lieu ici*], le [*ajouter la date ici*].

## ANNEXE

## CHARTE DES DROITS ET DEVOIRS FONDAMENTAUX DE L'HUMANITÉ ET DE LA NATURE

*Rappelant* son attachement aux principes et droits reconnus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, y compris à l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'aux buts et principes de la Charte des Nations Unies,

*Rappelant* la Déclaration sur l'environnement de Stockholm de 1972, la Charte mondiale de la nature de New York de 1982, la Déclaration sur l'environnement et le développement de Rio de 1992, les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies « Déclaration du millénaire » de 2000 et « L'avenir que nous voulons » de 2012,

*Rappelant* que l'Humanité et la nature sont en péril et qu'en particulier les effets néfastes des changements climatiques, l'accélération de la perte de la biodiversité, la dégradation des terres et des océans, constituent autant de violations des droits fondamentaux des êtres humains et une menace vitale pour les générations présentes et futures,

*Rappelant* que ce même péril est reconnu par les acteurs de la société civile, en particulier les réseaux de personnes, d'organisations, d'institutions, de villes dans la Charte de la Terre de 2000,

*Constatant* que l'extrême gravité de la situation, qui est un sujet de préoccupation pour l'Humanité tout entière, impose la reconnaissance de nouveaux principes et de nouveaux droits et devoirs,

Convaincus que les droits fondamentaux des êtres humains et les devoirs de sauvegarder la nature sont intrinsèquement interdépendants, et convaincus de l'importance essentielle de la conservation du bon état de l'environnement et de l'amélioration de sa qualité,

Considérant la responsabilité particulière des générations présentes, en particulier des États qui ont la responsabilité première en la matière, mais aussi des peuples, des organisations intergouvernementales, des entreprises, notamment des sociétés multinationales, des organisations non gouvernementales, des autorités locales et des individus,

Considérant que cette responsabilité particulière constitue des devoirs à l'égard de l'Humanité, et que ces devoirs, comme ces droits, doivent être mis en œuvre à travers des moyens justes, démocratiques, écologiques et pacifiques,

Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à l'Humanité et à ses membres constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Proclame les droits et les devoirs qui suivent :

## I- DROITS

Article 1

L'Humanité, comme l'ensemble des espèces vivantes, a droit de vivre dans un environnement sain et écologiquement soutenable.

Article 2

L'Humanité a droit à un développement responsable, équitable, solidaire et durable.

Article 3

1. L'Humanité a droit à la protection du patrimoine commun et de son patrimoine naturel et culturel, matériel et immatériel.

2. L'Humanité a droit à la préservation des biens communs, en particulier l'air, l'eau et le sol, et à l'accès universel et effectif aux ressources vitales. Les générations futures ont droit à leur transmission.

Article 4

L'Humanité a droit à la paix, en particulier au règlement pacifique des différends, et à la sécurité humaine, sur les plans environnemental, alimentaire, sanitaire, économique et politique. Ce droit vise, notamment, à préserver les générations successives du fléau de la guerre.

Article 5

L'Humanité a droit au libre choix de déterminer son destin. Ce droit s'exerce par la prise en compte du long terme, et notamment des rythmes inhérents à l'Humanité et à la nature, dans les choix collectifs.

## II- DEVOIRS

### Article 6

1. Les générations présentes ont le devoir d'assurer le respect des droits de l'Humanité, comme celui de l'ensemble des espèces vivantes. Le respect des droits de l'Humanité et de l'homme, qui sont indissociables, s'applique à l'égard des générations successives.

2. Les générations présentes, garantes des ressources, des équilibres écologiques, du patrimoine commun et du patrimoine naturel, culturel, matériel et immatériel, ont le devoir de faire en sorte que ce legs soit préservé et qu'il en soit fait usage avec prudence, responsabilité et équité.

3. Afin d'assurer la pérennité de la vie sur terre, les générations présentes ont le devoir de tout mettre en œuvre pour préserver l'atmosphère et les équilibres climatiques et de faire en sorte de prévenir autant que possible les déplacements de personnes liés à des facteurs environnementaux et, à défaut, de secourir les personnes concernées et de les protéger.

4. Les générations présentes ont le devoir d'orienter le progrès scientifique et technique vers la préservation et la santé de l'espèce humaine et des autres espèces. À cette fin, elles doivent, en particulier, assurer un accès et une utilisation des ressources biologiques et génétiques respectant la dignité humaine, les savoirs traditionnels et le maintien de la biodiversité.

**Article 7**

1. Les États et les autres sujets et acteurs publics et privés ont le devoir d'intégrer le long terme et de promouvoir un développement humain et durable. Celui-ci ainsi que les principes, droits et devoirs proclamés par la présente déclaration doivent faire l'objet d'actions d'enseignements, d'éducation et de mise en œuvre.

2. Les États ont le devoir d'assurer l'effectivité des principes, droits et devoirs proclamés par la présente déclaration, y compris en organisant des mécanismes permettant d'en assurer le respect.

# Table des matières


## Éditorial

Raphaël Maurel, « La naissance de l'ARFDI »..... 7

## Dossier spécial – La gouvernance internationale des océans à l'épreuve des défis humains, environnementaux, sécuritaires et de défense

1. Pascale Ricard, « L'Accord BBNJ : un outil d'intégration de la gouvernance internationale de la biodiversité marine »..... 15
2. Sophie Gambardella, « La lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée au sein des organisations régionales de gestion des pêches en Méditerranée »..... 37
3. Valériane Thool, « La contribution de l'Organisation mondiale du commerce à l'atteinte des objectifs mondiaux de diminution des subventions néfastes à l'environnement : l'exemple des subventions à la pêche »..... 55
4. Lucas Carlos Lima, « La conservation de la biodiversité dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme »..... 79
5. Carmen Achimescu, « Pêche maritime et droits de l'homme : le contrôle européen des pouvoirs de police au regard du droit de la mer »..... 95
6. Marianne Sigrist, « Les technologies de détection sous-marine à l'épreuve du droit de la mer : une recomposition des équilibres entre liberté de navigation, souveraineté étatique et sécurité maritime »..... 117
7. Eugène Nkili Mbida, « Les détroits servant à la navigation internationale à l'épreuve de la "sécurité bleue" : entre articulation des régimes et transformations du droit de la mer » 135

## Variétés

1. Pascal Jean-Baptiste, « L'unité de l'État en droit international : entre fait et norme. Réflexions à partir du droit interaméricain de la réparation des droits de l'homme »..... 157
2. Lise Bernard-Apéré, « De la libéralisation à la sécurisation des échanges : le droit du commerce international à l'épreuve du *de-risking* »..... 183
3. Junior Mumbala Abelungu, « L'appréhension du droit international par le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant »..... 205
4. Rita Rubayi Salama, « À la recherche des critères d'un mécanisme de vérité efficace et durable : une lecture critique de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) congolaise à la lumière d'expériences africaines »..... 231

## Libre-propos

Daniel Turp, « De la *Charte des Nations Unies* à une *Constitution de l'Humanité* : l'urgence d'une réforme de l'organisation internationale et la convocation d'une Conférence pour une Union mondiale »..... 263