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.